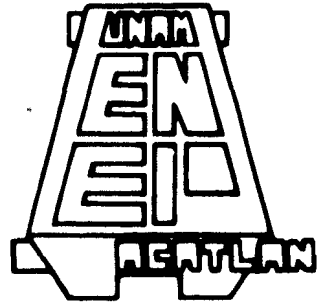
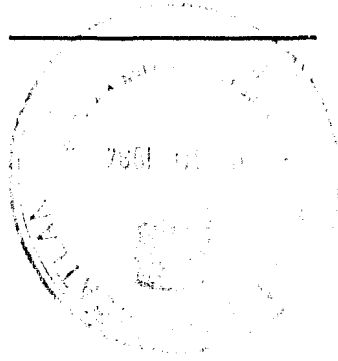


Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN



**PLANEACION DEL DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO:
EL PROCESO DE PLANEACION EN EL
ESTADO DE GUANAJUATO**

T E S I S
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A N:

Ivette López Ruiz
Gustavo Luna Jiménez

México 1984



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

Primera Parte

Introducción	V
Planeación económica y social	1
Capítulo I. Marco conceptual de la planificación económica y social	3
1. Planificación económica y social	3
A) Origen de la planificación	3
B) Planificación para el cambio	4
C) Sector económico de la planificación	5
D) Sector social-político	6
E) Contenido de la planeación y la necesidad de reforma administrativa	7
F) Estrategias de desarrollo y planificación	8
2. Relación entre el plan y el presupuesto	11
Capítulo II. La planeación regional	14
1. ¿Qué es el desarrollo regional?	14
A) ¿Por qué tiene importancia el desarrollo regional para los países en desarrollo?	15
2. ¿Qué es una región?	16
A) Análisis regional	17
3. Definición de planeación del desarrollo regional	18
A) La política y la planeación del desarrollo regional	20
4. Programas de desarrollo regional	22

Segunda Parte

Planeación económica y social en México	23
--	----

Capítulo I. Marco institucional de la planificación

económica y social	25
1. Evolución histórica, económica y social de México	25
2. Planeación económica y social en México	31
3. Planeación estatal	35
4. Planeación regional en México	35
A) Distribución espacial del desarrollo mexicano	35
B) Experiencias de planeación regional en México	38
5. Planeación municipal	42
A) Problemática del desarrollo municipal	43
B) Antecedentes históricos del municipio	44

Tercera Parte

Estudio de un caso: El proceso de planeación económica y social en el Estado de Guanajuato	47
---	----

Capítulo I. El Estado de Guanajuato

1. Generalidades	49
A) Marco histórico	49
B) Geografía económica y social	50
C) Estructura constitucional	56

Capítulo II. Organismos e instituciones

encargadas de la planeación	58
1. Delegación regional en Guanajuato de la S.P.P.	58
2. Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno del Estado	59
3. Convenio único de desarrollo	61
4. Programas de desarrollo regional	61
5. Comités de planeación para el desarrollo estatal y COPLADEG	64
Comités de planeación para el desarrollo estatal de Guanajuato	67
6. COPLADEMUG	67

Capítulo III. Propuesta de un plan de desarrollo

integral microregional	69
------------------------------	----

1. Diagnóstico microregional centrosuroeste de Guanajuato	69
A) Introducción	69
B) Marco sociodemográfico	74
C) Marco económico	78
D) Infraestructura de apoyo	87
2. Objetivos y metas	95
A) Prioridades	96
3. Estrategias (Política Económica)	98
A) Situación de los distintos programas de inversión y mecanismo de coordinación	98
B) Grado de participación de los habitantes de las comunidades	99
C) Características de las principales obras en proceso de construcción	100

Cuarta Parte

Conclusiones	103
Bibliografía	111

INTRODUCCION

En los últimos años, en los países latinoamericanos se ha despertado un gran interés por planificar su economía; hecho que se debe principalmente al crecimiento poblacional de estos países, a su desmesurado proceso de urbanización e industrialización, a sus problemas con el comercio y endeudamiento exterior, etc., aspectos que van generando cambios importantes en las funciones y obligaciones del sector público, mismo que para poder realizar sus tareas lo más eficientemente posible, se ve precisado a agrandar el ámbito de sus funciones.

Estos cambios actúan sobre las cuantías y formas de financiamiento de las obligaciones del sector público, y esto a su vez incide en los desequilibrios económicos, políticos y sociales que se van presentando en cada país, y en los métodos para establecer políticas de desarrollo.

Debido al acelerado crecimiento económico en América Latina, es menester coordinar y orientar la acción del Estado en sus diferentes manifestaciones, así como la programación de inversiones y acciones de política económica que se puedan traducir en beneficios para el grueso de la población para que así el desarrollo de estas naciones sea racional y la distribución de los frutos de este desenvolvimiento sea más equitativo. Sin olvidar que para lograr esto, se necesitan cambios profundos en las estructuras económicas y sociales de las naciones latinoamericanas.

De ahí, que se llegue a la conclusión de que la planificación es un instrumento que sirve para superar los problemas del subdesarrollo, herramienta eficaz para orientar el proceso de reformas de estructuras e instituciones que promuevan un proceso de desarrollo que cumpla con los objetivos políticos, económicos y sociales de cada país.

Al respecto Gonzalo Martner dice que "Si bien la planificación es un instrumento de racionalización y de política, su uso, su aplicación y eficiencia como medio de reorientación de la política de desarrollo, está de-

terminado por las condiciones económicas, políticas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de toma de decisiones".¹

Por otra parte, existe la tendencia a referirse al desarrollo desde el punto de vista económico. Todavía hace algunos años, se confundía desarrollo con crecimiento económico. Cada vez que se hablaba de desarrollo se identificaba con la presencia de indicadores económicos desarrollados.

Esto condujo a muchos economistas a considerar que los países "atrazados" tenían que desarrollarse de acuerdo con el modelo de los países imperialistas, hegemónicos o centrales. Más adelante, esta concepción de desarrollo fue puesta en duda, el criterio de desarrollo quedó para un enfoque distinto.

El subdesarrollo fue y es generado por el proceso histórico que originó el desarrollo económico: el desarrollo del capitalismo basado en la explotación imperialista.

Ahora bien, cabe mencionar que en algunos países, con la aparición del liberalismo como ideología de la independencia, vino aparejado el modelo de desarrollo de los países fuertes de esa ideología, de ahí que se aceptara el concepto de desarrollo planteado por los países dominantes. Así, "se estableció una relación de dependencia patrocinada por los imperios y auspiciada por los que pretendían ser independientes".²

No obstante, y a pesar del tiempo pasado desde el comienzo de esta relación de dependencia, los modelos de desarrollo Europeos o Estadounidenses, —modelos de transformación social y económica basados en la experiencia histórica de aquellos países— no pueden aplicarse en América Latina, pues aquí se deberían de implementar modelos basados en experiencias propias, que pudieran ser utilizados eficazmente para entender y dirigir los procesos de cambio social y económico que se dan aquí en América Latina.

Una vez que se tiene la voluntad de cambio necesario en estos países, éste debe ser positivo,³ en todo lo complejo de estructuras y órdenes económicos, sociales, políticos y culturales; estos cambios positivos deben pasar por una condición de vida nacional, que no es forzosamente la de los países hegemónicos. Para conseguir ese cambio, los países latinoamericanos deben romper con las estructuras tradicionales, obstáculos que más afectan al proceso de desarrollo.

Pero el principal problema es, cómo salir del subdesarrollo, lo que implica la posibilidad de que un país dependiente y subdesarrollado mejo-

¹GONZALO MARTNER, Planificación y Presupuesto por Programas, Ed. S. XXI, México, 1979, p. 10.

²TINBERGEN, J. La Planeación del Desarrollo, F.C.E., México, 1974, p. 74.

³ENRIQUE VELASCO IBARRA, y otros autores, Administración Pública y Desarrollo, Fac. de Cs, Pols. y Socs., Estudios 14, UNAM, México, 1970, p. 53.

re algunas estructuras de su propio sistema y donde el Estado tendrá que ser responsable de este desarrollo (nos referimos a un Estado nacionalista interesado en el mejoramiento de las clases populares) y del cambio que sufran las estructuras e instituciones del país.

Así, en México, al estudiar el desarrollo, tendríamos que referirnos al papel del Estado,* del Gobierno y de la Administración Pública en este desarrollo.

México pasó de la colonia Española al subordinado económico Inglés, con estructuras políticas Francesas y Norteamericanas. Su crecimiento económico dependió de las necesidades metropolitanas y de los afanes de grupos sociales minoritarios por mantenerse en el poder.

Las estructuras económicas no han cambiado mucho. Los gobernantes sí. Ha habido crecimiento pero siempre dependiente, ya que se ha basado en los sectores con intereses imperialistas.

El Estado de México, es un órgano de dominación política al servicio de la clase que conquistó el poder representativo del mismo, su tarea es la de implantar y defender un orden económico en el que se cristalizan los intereses de la clase dominante y además, establecer un sistema institucional concordante con la base económica estructurada por él.

Dadas las condiciones político-económicas que se han presentado en México, a través de su evolución, no existen situaciones favorables para realizar transformaciones importantes, a menos que éstas sean promovidas por el gobierno.

Por ejemplo, si no hay planes de desarrollo, tampoco se da la planificación. Pero suponiendo que existan los planes, la administración pública no está preparada para darles realidad a través de la operación nacional y coordinada del gobierno.

Elaborar planes sin un aparato administrativo que los lleve a cabo, es como hacer reformas administrativas sin propósito alguno. Por eso, los cambios en la administración pública deben formar parte de los planes de desarrollo.

Por otra parte, dado que este trabajo se refiere a un estudio de caso en particular, daremos una breve introducción al respecto.

Sabemos que en México, existen tres niveles de gobierno, un gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y como base de la organización política, al municipio libre.

Los gobiernos estatales se han conformado con seguir a la federación

*La importancia del Estado de la industrialización del país, por ejemplo, aparece cuando éste toma parte en la economía con rol de empresario. Muchas de las obras de infraestructura realizadas por el Estado no hubieran sido llevadas a cabo por grupos privados debido a la magnitud de éstas y al bajo rendimiento que éstas proporcionan.

en sus programas de desarrollo. El Estado que hubiera querido atenerse solo a sus recursos para desarrollarse poco hubiera logrado, ya que los mayores alcances se han derivado de la colaboración Federación Estado. Esto ha dado a la Federación una gran fuerza política, económica y administrativa, por lo que la vida de los Estados está determinada por factores políticos y no sólo administrativos y económicos. Más aún, dice Pablo González Casanova, que desde el punto de vista económico, la concentración hacendaria es la base de cualquier programa y requisito mínimo de planificación. Pero a esta concentración de recursos por parte de la Federación, corresponde una concentración de funciones públicas y un poderío innegable del centro, así como al raquitismo de las haciendas estatales corresponde una limitación de funciones públicas y una debilidad política. Parafraseando al autor, "la asignación de la aportación federal a cada Estado en particular se hace por razones económicas, por lo tanto, los estados más avanzados y con mayores recursos son los que reciben mayores cantidades en números relativos y absolutos".⁴ Lo que consideramos es un impedimento para lograr un desarrollo integral y equilibrado de un país como el nuestro.

Así, tomando en cuenta la importancia que tiene la planificación para que los países en desarrollo logren su progreso, nosotros creemos que en estos momentos, en México se requiere de una planificación de los recursos humanos, financieros y materiales, con que cuentan los Estados y sus Municipios para lograr en primera instancia, un fortalecimiento económico, político y social de los mismos, y con esto contribuir al desarrollo integral y equilibrado del país.

Para poder lograr lo anterior, necesitamos empezar con una planeación integral microregional, en donde exista una interdependencia, cooperación y coparticipación económica, política y social entre varios municipios de un Estado, con el fin de lograr primero el desarrollo integral de la microregión, y posteriormente ayudar al logro del desarrollo estatal, y finalmente coadyuvar a alcanzar el desarrollo integral de la Nación.

En relación a esto, en México se han creado los COPLADES, Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, que son mecanismos de coordinación estado-federación, y que con la participación de la ciudadanía y de las tres instancias de gobierno, federal, estatal y municipal, se busca llegar a un sistema de planeación estatal donde las demandas de la población puedan ser escuchadas y atendidas y se les propongan soluciones viables dentro de un marco de planeación democrática.*

⁴ PABLO GONZALEZ CASANOVA, La Democracia en México, Ed. Era, México, 1978, p. 22.

*También se crearon los COPLADEMUS, Comités de Planeación para el Desarrollo Muni-

Para la realización de esta tesis, nos hemos basado en un método en donde primero presentamos un marco conceptual de la planificación en general, primera parte, con el propósito de ubicarnos dentro de la planificación y presentar la base teórica de este trabajo. Dentro de esta parte, también incluimos lo que es una región, y el análisis regional, con el objeto de irnos adentrando en el tema final (propuesta de un plan de desarrollo integral microregional).

En la segunda parte, aludimos al proceso de planificación en México. Para ésto, tuvimos que estudiar la evolución económica, histórica y social de México a partir del surgimiento del primer plan de desarrollo (Plan Sexenal 1936 con Lázaro Cárdenas), esto con el fin de entender por qué se llega a adoptar en nuestro país un Sistema de Planeación Democrática.

A nivel estatal, regional y municipal también presentamos (aunque someramente) cómo se da el proceso de planeación actualmente.

Llegamos a la tercera parte, en donde con un antecedente teórico de planificación del desarrollo regional, y con una idea del proceso de planeación económico y social en México llegamos al estudio de caso: el proceso de planeación económica y social en el Estado de Guanajuato.

Aquí empezamos con una identificación del Estado de Guanajuato, es decir, su historia, geografía, problemas económicos, sociales y políticos que de alguna manera forman parte de lo que es actualmente el Estado de Guanajuato. Posteriormente, retomamos a los organismos e instituciones encargadas de la planeación en el Estado. De esta manera, tenemos quienes son los encargados o responsables de la planeación y dónde (el Estado de Guanajuato) se lleva a cabo este proceso.

Pero nuestro trabajo no concluye ahí, sino que nos adentramos un poco más, hasta llegar a hacer una propuesta de plan de desarrollo integral microregional. Hemos escogido una pequeña región centrosuroeste del Estado, en donde los municipios que la conforman, además de estar conectados geográficamente, tienen elementos comunes que pueden ser utilizados para su desarrollo, mediante una racionalización y cooperación de esfuerzos entre ellos.

Un diagnóstico de la microregión (que también denominamos subregión) es importante para conocer el estado o situación real y actual en que se encuentra la subregión, además de que mediante él podemos conocer los recursos con los que se cuenta para poder lograr el desarrollo. Por otra parte, establecer los objetivos, metas y prioridades, es importante para tener una guía de lo que se tiene que hacer para poder atender las necesidades de la

cipal, y que es la relación de coordinación de la planeación estado-municipio, donde las fuerzas vivas del municipio participan activamente en la planeación democrática.

microregión. El medio o medios para alcanzar estos objetivos debe pasarse por alto, pues siempre es bueno conocer el como vamos a lograr los objetivos.

Por último, llegamos a las conclusiones. Primero exponemos unas conclusiones particulares derivadas o que complementan la propuesta, y continuamos con unas conclusiones generales en donde tratamos de darle unidad y coherencia a la información utilizada en este trabajo, desde el marco conceptual de la planificación hasta el estudio de caso.

PRIMERA PARTE

PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL

CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Cuando las condiciones económicas internacionales se deterioran y los programas sectoriales y parciales no pueden aplicarse, sin peligro se presenta un desequilibrio financiero, y cuando surgen nuevas condiciones políticas que acentúan la preocupación por efectos sociales del desarrollo económico, se comprende la necesidad de emplear la planificación para racionalizar y coordinar la política de desarrollo. Esta concepción se basa en un enfoque de tipo global de las cuestiones relacionadas con el desarrollo, entendiéndose por esto, las actividades y tareas que deben llevar a cabo determinadas instituciones y organismos del Estado y su finalidad, es la creación de un sistema y un proceso de planeación. Estas tareas se refieren concretamente al examen de evolución y las perspectivas socio-económicas, la definición de objetivos a largo plazo, al análisis técnico y coherente de estos objetivos, así como a la disponibilidad de recursos humanos, naturales y de capitales financieros.

Para lograr esa racionalización y coordinación debe hacerse una labor de promoción y asesoría destinada a obtener que los organismos ejecutivos adopten las decisiones y lleven a cabo las acciones y actividades a la práctica.

Corresponde a los órganos de planeación la tarea de controlar las actividades programadas y, en consecuencia, la responsabilidad de proponer y promover los reajustes precisos ocasionados por las desviaciones de la realidad con respecto a lo programado; también les compete a la realización de las actividades auxiliares que sean necesarias en el campo administrativo, de organización y de información que permitan a estos organismos cumplir con la función planificadora.

A) ORIGEN DE LA PLANIFICACION

Las razones que explican por qué en los países latinoamericanos se ha llegado a aceptar la idea de planificación del desarrollo son:

a) La conciencia de que el ritmo de expansión económica en América Latina es insuficiente para atender las necesidades de una población con crecimiento acelerado, y por consiguiente, insatisfactoria para atender las aspiraciones en rápido ascenso de esa población.

b) Los indicios cada vez más claros de que los esfuerzos parciales para acelerar el desarrollo, si bien han permitido alcanzar ritmos globales de incremento del ingreso nacional, no han logrado remediar las deficiencias que persisten en las condiciones de vida de los grupos mayoritarios.

c) El reconocimiento de que un desarrollo acelerado, se traduce simultáneamente en beneficios para el grueso de la población.

d) El consentimiento de que para cumplir simultáneamente el doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir mejor sus frutos, es menester llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social.

e) El reconocimiento de que la planificación puede ser un instrumento eficaz para orientar las reformas institucionales y estructurales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla con los objetivos económicos, políticos y sociales.

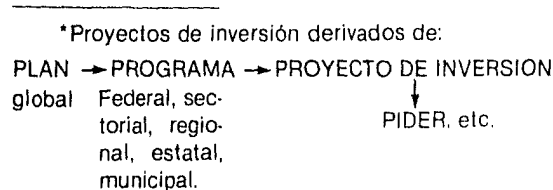
f) La necesidad de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del Estado en sus múltiples manifestaciones.

g) Análisis de perspectivas y el estudio de orientaciones futuras de la política económica, así como la programación conjunta de proyectos de inversión* y ciertas acciones de política económica.

“Otro de los elementos que contribuyó asimismo al fortalecimiento de la idea de la planificación fue el reconocimiento de la importancia que las reformas institucionales y estructurales y la planificación misma ha tenido en la aceleración del proceso de desarrollo en otras regiones del mundo”.⁵

B) PLANIFICACION PARA EL CAMBIO

La planificación indicativa se propone básicamente definir orientaciones de largo plazo que permitan racionalizar las inversiones públicas y priva-



y ciertas acciones de política económica que conlleven a la viabilidad económica, política y social de cada proyecto en favor de las mayorías.

⁵ |LPES, Discusiones sobre planificación, Ed. S. XXI, México, 1981, p.12.

das, y una mayor coordinación a corto plazo que evite desequilibrios en el sistema económico. En Latinoamérica la planificación ha sido considerada como el instrumento fundamental para superar el subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructuras económicas muy profundos.

En la estructura económica característica del subdesarrollo, el mecanismo de precios, así como el mercado, presentan deficiencias importantes, por lo que la planificación se convierte en un instrumento correctivo de dichas deficiencias. En consecuencia, la política económica, los instrumentos de ésta y su acción correctiva en el mercado, serán más amplios que los utilizados en los países desarrollados, puesto que la planificación debe ser la expresión de una política de desarrollo, que provoque cambios y programas de reformas estructurales.

La adopción y uso de alternativas a que ha quedado sujeta la planificación en un país, quedan determinadas por un conjunto de factores cambiantes tanto internos como externos, entre los que tenemos:

a) Las características de la estructura y el funcionamiento del sistema económico y del poder político,

b) El grado de evolución y complejidad de la administración pública, y

c) Las circunstancias económicas políticas coyunturales. Estos elementos y factores* se combinan en cada país de modo diverso, si bien varios de los elementos que condicionan los esfuerzos de planificación en cada país pertenecen a su marco institucional y estructural básico y por consiguiente no sufren alteraciones importantes a corto y mediano plazo, hay otros elementos y factores que obedecen a situaciones y circunstancias temporales y en la medida que estos se alteren, la situación de la planificación sufre también variaciones importantes.

C) SECTOR ECONOMICO DE LA PLANIFICACION

La agricultura, que es el sector más importante de la producción en países latinoamericanos en términos de la masa de población que deriva de ella su modo de vida, se ha caracterizado por una resistencia a la modernización y al aumento de la productividad. La producción agrícola ha sido incapaz de crecer siquiera al ritmo de la demanda interna, agudizando la crisis de balanza de pagos. Por otra parte, ha contribuido a generar precios inflacionarios que se han traducido, junto con la contribución de otros factores,

*Factores de naturaleza estructural, de orden político, sociológico o económico y de orden técnico.

en alzas importantes del nivel general de precios y en una limitación al aumento en el nivel real de vida de la población, lo que a su vez ha llevado a limitar la expansión industrial.

El sector más dinámico en la economía latinoamericana ha sido el industrial y su expansión ha permitido que el desarrollo avanzara aún en casos de graves deficiencias. Este sector ha adolecido de graves defectos que han llegado a amenazar su expansión futura en algunos países. Dada la alta protección derivada de contener las importancias, la existencia de mercados internos —relativamente limitados— y la incorporación de técnicas productivas bastante caras, ha llevado a la industrialización a crear una estructura industrial que se caracteriza por tener problemas como:

- a) plantas con margen de capacidad ociosa;
- b) tendencia a la situación monopólica;
- c) insuficiencia de oportunidades de empleo;
- d) agudización de las disparidades regionales;
- e) incapacidad de desarrollo de mercados externos; y
- f) escasa contribución de este proceso al mejoramiento en la distribución del ingreso.

El sector público, ha venido experimentando dificultades crecientes, pues al Estado le ha correspondido la responsabilidad de impulsar y financiar en gran medida el desarrollo industrial y para ello ha tenido que realizar inversiones en infraestructura, mismas que han sido incapaces de sustentar este proceso. Además, debido al proceso de urbanización, a las desigualdades en los niveles de vida, etc., han aumentado considerablemente los gastos estatales en vivienda, salud, educación, seguridad social, etc.

En la medida en que estas tendencias hacían crecer la participación del Estado en el ingreso nacional, entraban en crisis las fuentes tradicionales de financiamiento.

D) SECTOR SOCIAL-POLITICO

Las sociedades latinoamericanas presentan la apariencia de una sociedad abierta y fluida. Dentro de este marco existe un proceso representativo, pero siempre limitado, porque no capta las capas marginales de la población. Por consiguiente, son considerables las dificultades para la renovación social, política y administrativa, que constituye el elemento fundamental del desarrollo y la planificación.

El desarrollo y la urbanización acelerada de algunos países, han puesto de manifiesto el desnivel que existe entre las diversas capas de la población.

Como consecuencia de este tipo de estructura social, la vida política e institucional de diversos países de la región se limitaban a grupos relativamente minoritarios. Esa transición se ha producido dentro de un margen muy reducido de alternativas políticas.

El análisis de la transformación que se produce en Latinoamérica coloca en primer plano, los factores que alteran el cuadro tradicional, dando origen a nuevas situaciones políticas. Dentro de estos factores son condiciones básicas para el cambio, la aparición en el escenario político de las masas populares, el surgimiento de grupos empresariales y la transformación del aparato administrativo y deliberativo producidos por la modernización del Estado.

E) CONTENIDO DE LA PLANEACION Y LA NECESIDAD DE REFORMA ADMINISTRATIVA

La planificación implica una doble dinámica: "se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva".⁶ Como factor racionalizador a nivel formal, la planificación significa la optimización de las relaciones entre medios y fines. En su aspecto racionalizador sustantivo, la planificación apunta directamente hacia las cuestiones de fondo (eficacia y eficiencia).

Para hablar con precisión conceptual de planificación es preciso definir ese proceso como "una tentativa de lograr el máximo de racionalidad formal, plus al máximo de racionalidad sustantiva".⁷

El análisis de las experiencias socio-políticas, en los que se acentúan los avances de planificación en América Latina, permitió indicar algunos factores políticos y administrativos que explican la evolución del proceso de implementación de la planificación, también permitió vislumbrar un optimismo moderado y realista en lo que se refiere al esfuerzo ya realizado como en lo relacionado con el futuro de la planificación. En algunos casos, los desajustes por condiciones políticas, pueden ocultarse por la carencia de capacidad técnica en la labor planificadora.

Resulta claro que en la situación social latinoamericana, la reforma del aparato administrativo del Estado, es condición necesaria y paso inicial para llevar a cabo una política de desarrollo. La situación de fluidez creada por la crisis de la estructura tradicional abrió oportunidades para que fuerzas sociales con propósitos innovadores actúen y se expresen a

⁶ILPES, Op. cit. p. 28.

⁷Ibidem, ILPES, p. 29.

través del aparato administrativo del Estado, la acción de los técnicos en la planificación puede transformarse en una palanca poderosa del cambio social cada vez que logre ejercer en forma efectiva su labor modernizadora en la administración pública.

La administración pública se constituyó inicialmente como un prolongamiento de la estructura de poder. A raíz de esta situación los funcionarios públicos se crean una doble lealtad, por un lado hacia los intereses particulares que los sostenían políticamente y les abrían el acceso al empleo público, y por el otro, hacia los intereses generales de la comunidad que corresponden representar al Gobierno.

La administración pública se amplió considerablemente tanto para proporcionar los nuevos servicios productivos y sociales, como para asimilar en sus cuadros a miembros de los nuevos partidos y sus seguidores.

F) ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y PLANIFICACION

La estrategia fundamental de desarrollo económico y social de los países subdesarrollados consiste en la evaluación de un PROYECTO NACIONAL, en el cual se incluirán la definición clara y precisa de objetivos, la determinación de políticas y la elección de los instrumentos necesarios, cuya aplicación concreta conduce a la evaluación de PROGRAMAS que incluyen un conjunto de actividades ligadas regional, sectorial, municipal o estatalmente.

Así, las funciones básicas que cumple la planificación de un proceso de desarrollo son:

- a) Cuantificar las metas de desarrollo;
- b) Hacer compatibles entre sí y con los recursos disponibles las medidas de política que se pondrían en marcha y las metas de desarrollo, ubicándolas en el tiempo;
- c) Contribuir a optimizar el uso de los recursos.

Aunque podemos considerar a la planificación como un proceso general, su aplicación obedece a las condiciones particulares de cada país, con su contexto histórico, económico, geográfico, político y social, además de algunas cuestiones particulares tales como el tipo de planificación (características del sistema de planificación en caso de que exista) y la vinculación del órgano de planificación nacional con los centros de decisión.

La ejecución de los planes se da a partir de un proceso deductivo en el que con base en un PLAN NACIONAL, se formulan programas de acuerdo a regiones y sectores de actividad, y estos a su vez, se desglosan en proyectos específicos de operación e inversión, cuya eficiencia deberá eva-

luarse en función de su aporte al cumplimiento de los objetivos contenidos en el plan de desarrollo; aporte que no sólo se materializa en los bienes y servicios que constituyen el proyecto del programa, sino también en sus efectos sobre la actividad económica del país.*

Los programas están constituidos por un conjunto homogéneo de proyectos. Cada acción específica que lleva a concretar los programas se convierte en un proyecto, de tal suerte que para su análisis es imprescindible el marco del programa donde se encuentra inserto.

Un programa no es la simple suma del conjunto de proyectos que lo integran, en virtud de las diferentes relaciones que se dan a partir de los factores técnicos, económicos, geográficos, etc., y entre los distintos proyectos de un mismo programa.

Al constituir el "eslabón" entre el plan nacional y los proyectos de inversión, los programas de desarrollo contribuyen a mejorar la asignación de recursos disponibles en la economía, e introducen mayor racionalidad en el estudio de proyectos en cuanto a que los hacen congruentes con el proceso global de desarrollo.

Con respecto a la clara definición y distribución entre los términos "programa" y "proyecto", es importante considerar los conceptos contenidos en un documento formulado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente:

Proyecto.— Es la unidad de inversión menor que se considera en la programación. Por lo general, constituye un esquema coherente desde el punto de vista técnico, cuya ejecución se encomienda a un organismo público o privado y que, técnicamente, puede llevarse a cabo con independencia de otros proyectos.

Programa.— Es un conjunto de proyectos. Estos pueden estar localizados en el mismo país, o en alguna Unidad Geográfica más pequeña. Se inician en un periodo determinado, que puede ser uno, cinco o más años. Aunque el grado de coordinación puede variar en algunos aspectos, los proyectos se someten a alguna autoridad con miras a su coordinación.

De aquí se puede concluir que el proyecto representa el punto final de un conjunto de decisiones, donde los planes y programas son antecedentes, aunque el orden cronológico de sus formulaciones no siempre sea el mismo ni coincida con el orden lógico.

*Ejemplos notorios de este proceso en México tenemos a los programas como PRONAL, COTEPER, Zonas Fronterizas, Zonas Petroleras, Zonas y grupos marginados.

Cada proyecto puede tener repercusiones distintas en el desarrollo económico y social de un país, y su importancia, su identificación como proyecto de desarrollo, dependerá de su relación con los planes, las medidas de política económica y sus objetivos.

Las líneas de acción económica de la planificación se concretan finalmente en proyectos de inversión mismos que suponen la utilización de parámetros fijados a la economía como un todo, y a la determinación de objetivos integrados normalmente, como en programas de inversión de bienes de consumo básico, además de la elaboración previa de los distintos estudios especializados que se requieran para su formulación.

Con base en esto, es posible definir como proyecto de desarrollo a aquél derivado de la planificación, que pretende armonizar sus resultados inmediatos con el desarrollo de toda una serie de actividades económicas y sociales que representan de manera positiva las diferentes actividades del país que correspondan.

Partiendo de que los proyectos deben formar parte de los planes como proceso deliberado tendiente a impulsar y racionalizar los esfuerzos de desarrollo de un país, es posible señalar que la relación del proyecto con el desarrollo económico y social está determinada en función de los resultados obtenidos del proyecto, de sus productos y de sus efectos sobre la economía. Resultados que se traducen en la alteración de las relaciones, condiciones y situaciones físicas, económicas, políticas y sociales.

Ahora bien, las repercusiones de esos resultados pueden tener dos tipos de efectos, a saber:

i) Efectos Primarios.— Directos o indirectos, los que resultan de las operaciones desencadenadas en la línea de insumos productos del proyecto, en los eslabones sucesivos.

ii) Efectos Secundarios.— Los que se verifican en otros sectores de la economía con respecto al sector de aplicación del proyecto o en la economía en su conjunto.

Si un proyecto tiene repercusiones (primarias o secundarias) positivas, congruentes con los objetivos de desarrollo económico y social, se podrá conceptualizar como proyecto de desarrollo.

Sin embargo, el análisis de los efectos globales en un proyecto suele presentar serias dificultades tales como escasez de información y de instrumentos adecuados para su realización.

Además, se requiere del conocimiento de las condiciones generales, económicas, políticas y sociales del desarrollo del país, con base en el es-

tudio cualitativo y cuantitativo de los parámetros nacionales de mayor trascendencia.

Así, para hacer compatible el proyecto con la política económica y social, es necesario indicar las metas y objetivos cuantitativos y cualitativos de la política vigente y de las medidas específicas puestas en práctica. El sentido de independencia entre la realización del proyecto y las circunstancias económicas y sociales en que se realizará, debe estar presente en todo el documento del proyecto, situando a este como parte de una política económica y de sus instrumentos de acción, para lo cual se requieren ciertos antecedentes y herramientas de análisis de carácter nacional con el propósito de poder utilizar para la formulación o análisis de proyectos, un sistema de precios que permita corregir las distorsiones de la asignación nacional de recursos que resultan del empleo de los precios de mercado.

2. RELACION ENTRE EL PLAN Y EL PRESUPUESTO

El papel del presupuesto, ya sea fiscal, público de egresos o ingresos, gubernamental, o como se le quiera llamar, dentro de las actividades del sector público en general: 1) a partir de que el Estado tiene que intervenir en la economía nacional, para afrontar diversas fluctuaciones económicas que se derivan del exterior, y que afectan a la economía nacional; 2) cuando las presiones de los grupos sociales pretenden aumentar considerablemente su participación del ingreso nacional; y 3) "estimando los países atrasados que no es posible alcanzar una estabilidad duradera y una distribución más igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se fortaleció en la mente de los gobernantes el concepto de que el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para alcanzar el desarrollo económico".⁸

El presupuesto gubernamental es herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales y contribuye, a través del ejercicio del poder, a ejecutarlos. Es un instrumento de planeación, ya que tiene metas que cumplir con determinados medios. Y es un instrumento de administración ya que debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas. Podemos decir, entonces, que la planeación es el antecedente básico que informa la preparación y ejecución del presupuesto.

El presupuesto de un gobierno es la clave fundamental para dar efecto al plan de desarrollo. El vínculo de conexión entre un plan de mediano plazo y

⁸GONZALO MARTNER, Planificación y Presupuesto por Programas, Ed. S. XXI, México, 1979, p. 45.

un presupuesto anual, es un plan operativo, ya que éste tiene un ámbito más amplio que un presupuesto administrativo convencional.

A veces, es muy difícil coordinar los planes y los presupuestos anuales; las demoras en la preparación de cualquiera de ellos dificulta la integración de los planes y los presupuestos, ya que planificar y elaborar presupuestos es un proceso dual. Los datos de uno, sirven de base al otro, es inevitable que parte del trabajo de preparación de un plan anual y un presupuesto debe proceder simultáneamente y con colaboración de los funcionarios que elaboran cada uno de ellos.

En suma, "puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. . . La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada".⁹

La utilidad del presupuesto a menudo se ve debilitada por el destino de los ingresos por concepto de impuestos y otras percepciones hacia propósitos específicos. A veces también se imponen considerables restricciones en la distribución de los recursos presupuestales donde los compromisos presupuestarios respecto a los proyectos y a los programas en marcha son ya tan grandes que no queda para los nuevos proyectos y programas.

Es difícil para un gobierno, seguir una política presupuestal consistente y determinar cuánto dinero queda disponible para el desarrollo económico y otras erogaciones.

Si un presupuesto fuera sólo un documento para hacer efectivos los planes de desarrollo de una nación, los problemas de la reforma presupuestaria y su modernización serían más fáciles de resolver, pero un presupuesto constituye un instrumento a través del cual un gobierno intenta realizar sus actividades.

Se pueden dar presupuestos divididos, y se cree que donde las estimaciones de las erogaciones corrientes están separadas de las correspondientes a los gastos de capital, se facilita el requisito de tratar diferente a cada erogación.

El presupuesto administrativo convencional debe ser reemplazado por un sistema nuevo que pretenda principalmente: un presupuesto-programa-ejecución. Esta forma intenta clasificar las transacciones presupuestarias sobre bases de funciones, programas, proyectos por actividades gubernamentales, a medir resultados logrados financiera y físicamente, y puede ser considerado como plan de desarrollo del sector público.

Por otra parte, aclarar las relaciones entre políticas, planes y presupuestos a corto plazo, no podemos pasar por alto aspectos fundamentales

⁹GONZALO MARTNER, Op. cit. p. 62.

de la planeación y programación, como son: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes; 3) la formulación de programas de trabajo y 4) la confección de presupuestos.

Se da un proceso de integración entre la política y los planes, y hay también una estrecha relación entre planificación y presupuesto (presupuestar significa ver lo que vamos a hacer y lo que nos va a costar). El presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción, la cual deberá estar planificada para que pueda ser efectiva y ejecutada a menor costo, por lo tanto, la formulación del presupuesto es la medición de costos de los medios para ejecutar una acción planificada; deberá ser discutida y si es aprobada será ejecutada por los órganos administrativos correspondientes; posteriormente, se hará un análisis y control de los resultados de tal acción. El análisis se evaluará sistemáticamente, es decir, que se comparará lo logrado con lo presupuestado, se estudiarán desviaciones sufridas y se propondrán reformas para los programas siguientes.

El presupuesto moderno es un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse a futuro inmediato, y es comúnmente conocido como presupuesto por programas. Puede dividirse en presupuesto de funcionamiento y presupuesto de desarrollo, ambos pueden subdividirse en programas específicos de operación y programas específicos de capital, con sus proyectos de inversión.

Los planes de desarrollo económico se formulan en base a la técnica de programación del desarrollo económico y sus instrumentos son los presupuestos económicos; los planes de inversión pública, utilizan la técnica de programación de inversiones públicas y se expresan en presupuestos de inversión; los planes gubernamentales de corto plazo se sirven de técnicas de programación presupuestaria expresada en presupuestos-programas de Gobierno.

Sus características principales son:

- 1) Ser una técnica auxiliar de la programación del desarrollo.
- 2) Cubrir principalmente el corto plazo.
- 3) Ser una técnica especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como es el gobierno.
- 4) Utilizar dimensiones reales y financieras a la vez. Y
- 5) Abarcar un campo interdisciplinario.¹⁰

¹⁰GONZALO MARTNER, Op. cit., p. 65.

CAPITULO II. PLANEACION REGIONAL

La planeación regional viene a ser un punto de suma importancia dentro de todo el contenido del desarrollo nacional, ya que al realizar un análisis de las diferentes regiones existentes en el país, se pueden realizar los planes en base a los recursos con que cuenta cada región; por lo tanto, es necesario saber lo que abarca un desarrollo regional.

1. ¿QUE ES EL DESARROLLO REGIONAL?

Se entiende por desarrollo regional el proceso que afecta a determinadas partes de un país, las cuales reciben el nombre de "Regiones", el tamaño y número de estas regiones puede variar, pero deberán tener magnitud suficiente para destacar características del desarrollo que influirán en toda esa zona. El desarrollo en general de la nación, incluso las zonas más alejadas y al parecer más aisladas de un país están vinculadas de muchas formas a la evolución del desarrollo en todo el territorio nacional. Por lo tanto, al ocuparse de las diversas regiones hay que tener siempre presente la interdependencia de cada región con el conjunto del país.

Los participantes en un proceso de desarrollo regional (Gobierno, empresas, instituciones, hogares y personas) se influyen mutuamente al realizar múltiples actividades económicas, sociales y culturales, por lo tanto, el desarrollo regional se considera como un proceso amplio, que abarca todas esas actividades en sus múltiples interrelaciones. Son factores vitales del desarrollo, aunque sólo se refieran a distintos aspectos de un mismo proceso. Así, pues, el desarrollo regional también abarca la interrelación del ser humano con la zona geográfica circunscrita, la cual se refleja en la estructura del uso de la tierra y en determinadas consecuencias para el medio.

Al igual que el desarrollo nacional, el desarrollo regional se logra mediante cambios estructurales en muchas esferas: En la economía de la región, en las actividades sociales y culturales de sus habitantes, en la estructura del uso de la tierra, en el sistema de asentamientos, en la organización institucional y en la capacidad administrativa.

En consecuencia, el desarrollo regional es un proceso largo, que abarca de diez a quince años o más. Este proceso puede descomponerse en intervalos más cortos, que cabe considerar como etapas consecutivas de la iniciativa a largo plazo.

A) ¿POR QUE TIENE IMPORTANCIA EL DESARROLLO REGIONAL PARA LOS PAISES EN DESARROLLO?

La importancia del enfoque regional para los países en desarrollo se debe a varias razones. Todas ellas están relacionadas con algunas cuestiones y problemas básicos que se plantean a estos países cuando tratan de lograr un mayor ingreso y un nivel de vida más elevado. Los motivos más importantes son:

a) En el territorio de los países en desarrollo suelen existir grandes diferencias respecto de la explotación espacial de los recursos naturales conocidos, las posibilidades de los habitantes con sus características sociales y culturales, el nivel del ingreso, el índice de urbanización y la actividad económica (especialmente en agricultura o en inversiones de capital general en obras sociales). Los países en desarrollo se caracterizan por tener una doble economía, es decir, por la coexistencia de sectores modernos y atrasados.

Presentan una estructura espacial diferente. El enfoque regional del desarrollo nacional permite ocuparse de las regiones diferenciadas y de sus problemas peculiares sin perder la perspectiva nacional, y, por lo tanto, aplicar las medidas más eficaces para continuar el desarrollo de las distintas regiones, mediante el desarrollo de estas regiones, es posible reforzar toda la economía nacional e integrarla mejor a una entidad viable.

b) En muchos países en desarrollo, la característica denominante es la pobreza de las masas, unida a un gran desempleo entre sus habitantes. La eliminación de estas condiciones es una de las principales tareas en estos países, pero el problema no puede resolverse por completo en escala nacional o local. Hay que abordarlo simultáneamente en escala regional, debido a la movilidad limitada de la población y los factores productivos; así pues, dentro de los mercados laborales regionales es donde pueden determinarse con precisión las características de la oferta y la demanda de trabajo y establecer el equilibrio pertinente entre ellas.

c) Como condición previa para el desarrollo acelerado, los países en desarrollo deben de establecer cierto nivel de infraestructura, en forma de carreteras y ferrocarriles, puertos y depósitos, fuentes y líneas de suministro de electricidad, redes de comunicación, servicios de suministro de agua, etc. La ubicación adecuada de estas instalaciones, y servicios debe de terminarse bien en una de las primeras etapas del desarrollo. Esto no puede hacerse más que dentro de un amplio programa de desarrollo regional, donde todos los proyectos se evalúen según su interdependencia y en relación con otros sectores del proceso de desarrollo.

d) En algunos países en desarrollo existe una abundante emigración hacia las principales zonas urbanas. Estas no pueden admitir bien las masas de recién llegados, y éstos se alejan dentro de la mayor miseria en

barrios insalubres ubicados en la periferia de las grandes urbes. Tan triste situación amenaza empeorar aún más en un futuro. Cada ciudad no puede tratar de solucionarla por separado. Hay que abordarla con una base espacial más amplia, que incluya las zonas agrícolas vecinas de donde suelen proceder los emigrantes; la relación recíproca entre el desarrollo urbano y el rural, es un elemento vital en este caso, y la separación de ambos aspectos resulta artificial. "Este hecho subraya una vez más la importancia del desarrollo regional como base para racionalizar y controlar la expansión desorbitada de los núcleos urbanos".¹¹

2. ¿QUE ES UNA REGION?

El concepto de región puede ser utilizado tanto en sentido abstracto como concreto. Dentro de este último enfoque, posee un punto de partida que corresponde a un espacio geográfico que ecológicamente se relaciona con lo cultural, lo social, lo político, lo administrativo, lo económico, etc. En cierta medida de abstracción, la problemática regional puede ser vista parcialmente a través de estos aspectos independientemente, pero dentro de una configuración teórica integrativa, totalista, están todas las ciencias, físicas y sociales participando por igual dentro de los mejores logros interdisciplinarios.

La región se puede tomar como un espacio geográfico por una o varias características que le confieren unidad, coherencia y analogía. Estas características varían de acuerdo con los distintos conceptos que se toman en cuenta para la definición y que pueden consistir en la uniformidad de los caracteres morfológicos o funcionales; en las relaciones que se manifiestan entre sus partes; o en el hecho de que su estructura total responda a un programa determinado (plan).

El planteo de la región con base geográfica ofrece una proyección de estudio en la ecología humana.¹²

Ahora bien, para el mejor entendimiento del concepto de una región, es necesario la realización de un análisis regional, como lo mencionaremos enseguida.

¹¹ División de desarrollo social del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Boletín informativo No. 5, México, 1979.

¹² Rolando I. Gioja, Planeamiento Territorial y Ciencias Sociales, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1979, p. 142.

A) ANALISIS REGIONAL

Es obtener una visión rápida y sumaria de la estructura económica, política y social de la región, o en otras palabras, de la composición de actividades económicas, políticas y sociales regionales.

Las regiones por su definición, economías muy abiertas y por tanto, muy sujetas a las fluctuaciones en la demanda extraregional por los bienes y servicios que ellas producen y transan.

Un propósito general de cualquier política de desarrollo regional será —en la medida de lo posible— propender al logro de una mayor diversificación económica regional.

El concepto de diversificación en la estructura económica de un área es, claramente, un concepto relativo. No hay una definición absoluta de diversificación; por necesidad ella debe referirse a un patrón dado de comparación.

Particularmente para el planificador regional que tiene responsabilidades nacionales o interregionales, una cuestión básica es conocer de una manera cuantitativa la forma en que una actividad económica se distribuye sobre el territorio. También es ésta una cuestión fundamental para el planificador sectorial y en consecuencia este tipo de análisis representa un campo de interés común (y un campo de coordinación) entre el nivel regional y el nivel sectorial del sistema de planificación.

Las regiones en las cuales se observan efectos diferenciales positivos son aquellos que gozan de superiores condiciones de accesibilidad a los mercados finales o a los recursos productivos en comparación a otras regiones dedicadas a iguales actividades. Todo lo anterior se debe a un mejor acceso de insumo (incluyendo tecnologías) y a mercados que otras regiones, a su vez esto implica disponer de estudios sobre recursos naturales, sistemas de transportes, mercados, organización de las empresas, mecanismos de transferencia de tecnologías, etc. En otras palabras, se requieren sólidos estudios de índole sectorial.

Algunas cuestiones que se deben formular para un efectivo análisis regional son: ¿Cuáles son las actividades exportadoras de una región? ¿Qué importancia relativa tiene dentro de la región? ¿Qué efectos tendría en la región un aumento en la demanda externa? ¿Cuáles son las actividades sociales y políticas de la región? ¿A quién están dirigidas? etc.

Otro punto que es de suma importancia dentro del análisis regional es el del transporte, el cual nos dice que la actividad económica no sólo se desarrolla a través del tiempo, sino también tiene lugar en el espacio geográfico, por lo tanto, es de suma importancia el factor transporte en el desarrollo regional. Por que para que una región tenga mayor avance, es necesario realizar

un análisis de costos de transportación, esto es con el objetivo de que, en un sentido tradicional puede ser la maximización del beneficio.

Es evidente que la industria será atraída hacia aquellas localidades que signifiquen los costos de transporte más bajos, dado el lugar de consumo y de los depósitos de materias primas. Los factores fundamentales que determinan los costos de transporte son: el tonelaje a ser transportado y la distancia por recorrer. Otros factores pueden ser:

- a) El tipo de sistema de transporte y a la intensidad de su utilización.
- b) La naturaleza de la región y los tipos de vías de transporte que posee.
- c) La naturaleza de los bienes en sí mismo, por ejemplo, las características que, además del peso, influyen sobre el tipo de transporte a utilizar.

Lo que se busca del transporte es: la producción de una industria, será atraída hacia el lugar en que el costo total del transporte sea mínimo.

La planificación ha sido concebida como instrumento para interferir en el comportamiento espontáneo de las unidades económicas con el propósito de orientar a la sociedad como un todo hacia ciertos objetivos. Ello implica ciertos cambios en la orientación de la asignación de los recursos. La planificación regional aparece, por su parte, como un instrumento esencial para lograr cambios en la asignación espacial de los recursos.

3. DEFINICION DE PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL

La planificación regional viene a derivarse de la planificación del desarrollo, la cual nos dice que las regiones pueden clasificarse en: políticas o económicas.

Una región política es una zona geográfica designada como unidad administrativa gubernamental de una nación o de una dependencia territorial; una combinación de una o más dependencias territoriales.

Una región económica es una zona con problemas económicos y sociales comunes, causados por condiciones naturales o de otra clase, como la cuenca de un río, o una zona sin adecuado abastecimiento para la agricultura.*

La planificación del desarrollo regional puede ser subnacional, multinacional, estatal, federal, microregional, etc.

*Dentro de una región política o económica puede haber una región funcional cuyos límites más restringidos están determinados por el área requerida para alcanzar un objetivo más limitado, o sea, la colonización.

La planificación regional federal fue anteriormente considerada como parte de la planificación urbana. En años recientes, la región ha surgido como una unidad de planificación fundamental al reconocer los planificadores, que las regiones a menudo tienen características peculiares y problemas económicos que requieren consideración especial.¹³ Esto ha inducido a establecer a la planificación regional federal como una disciplina independiente, con su propia orientación y metodología. La planificación regional federal puede significar una de estas tres cosas:

1. Puede referirse a la planificación de una ciudad, de un estado, de una zona metropolitana, o de una parte deprimida de una nación como una economía separada. Puede ser creada una autoridad especial con poderes reguladores o fiscales para formular un plan, realizarlo y operar los proyectos terminados.

2. La planificación regional federal, puede también referirse a la preparación de una serie de planes regionales que abarquen un país completo, como parte del proceso de la preparación de un plan nacional. Se supone que el conjunto de planes regionales se sumen al total de asignación de materias, equipo y mano de obra del plan general. En las naciones federales con economías mixtas, los planes regionales para cada uno de los gobiernos regionales, también son preparados o integrados al plan nacional.

3. Finalmente, la planificación regional federal puede referirse al ajuste de los proyectos bajo un plan nacional, para asegurar la mejor localización posible de la industria y reducir las disparidades económicas entre las regiones de la nación.

La planificación regional internacional también puede significar tres cuestiones diferentes:

1. Puede referirse a planificar para una región económica que se extienda más allá de las fronteras de una nación.

2. La planificación regional internacional puede también referirse a planificar para uno o más sectores económicos de dos o más naciones.

3. Finalmente, la planificación regional internacional, puede referirse a la coordinación de los planes nacionales, o al establecimiento de metas integradas para las economías completas de varias naciones que son miembros de una organización regional internacional. Esta clase de planificación regional ha hecho hasta ahora el mínimo avance, pero promete realizar mayores progresos en el futuro.¹⁴

¹³En México por ejemplo, se da una planificación regional federal encaminada a dar apoyo a las zonas con características especiales particulares, mediante programas como el del "Mar de Cortés" o el de las "Zonas fronterizas", o el de las "Zonas mixtecas".

¹⁴Como claro ejemplo podemos citar los esfuerzos que lleva actualmente el grupo "Contadora"

A) LA POLÍTICA Y LA PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL

De cuanto antecede, se deduce que es importantísimo organizar el desarrollo regional futuro siguiendo determinadas directrices, que servirán para alcanzar las metas nacionales y regionales de desarrollo establecidas. En estas directrices se establecen las facetas de la política de desarrollo para determinadas partes del país, y pueden formularse en forma descriptiva general o con mayor precisión. Si revisten la forma de metas cuantitativas que deberán alcanzarse en un lapso previsto y describen los medios de lograr esas metas, el conjunto de directrices suele recibir el nombre de "Plan de desarrollo". También se emplea a veces esta expresión para designar un juego de instrucciones sobre política a fin de lograr metas cuantitativas limitadas. Cualquiera que sea su forma, el plan es más que una manera peculiar de expresar la política de desarrollo regional.

Tales políticas se pueden aplicar mediante diversos instrumentos y métodos: (por ejemplo, subsidios, disposiciones crediticias o fiscales, inversiones públicas y reglamento de unificación). En esta gama de posibles instrumentos se elegirán para aplicarlos los que permitan obtener más eficazmente los resultados apetecidos.

Debido a su papel denominante como medio de formular una política amplia, prestaremos especial atención al plan de desarrollo regional y a las actividades por las que se prepara. Sin embargo, la mayoría de las observaciones también son aplicables a la preparación de política regionales o designadas oficialmente como planes.

En virtud de su carácter, los planes de desarrollo regional tienen una importante significación política para todas las autoridades nacionales. Según sus disposiciones y métodos de preparación y ejecución, pueden servir como medios para unificar el país bajo una dirección central sin destruir la identidad de las regiones o para conseguir la descentralización del poder y la autoridad sin poner en peligro la unidad nacional. La importancia política de los planes de desarrollo regional para las regiones afectadas es evidente, y no parece necesario insistir en ella.

La característica más sobresaliente de los planes de desarrollo regional es la coordinación en el espacio de las distintas actividades económicas y sociales de futuro. Esta característica peculiar diferencia a los planes de desarrollo regional de los planes de desarrollo sectorial. Durante mucho tiempo, estos últimos constituyen el único medio de ejecutar los programas de desarrollo nacional. En la esfera regional, esto conduce a una divi-

por conseguir una cooperación comercial, financiera, de asistencia técnica, de energéticos, etc., entre los diversos países de América Latina que lo conforman.

si3n artificial y da1na del complejo proceso del desarrollo, sobre todo, en lo que se refiere a sus aspectos econ3micos y sociales.

La planificaci3n regional del desarrollo representa uno de los instrumentos m1s importantes para lograr ese enfoque, ayuda a formular con coordinaci3n los planes sectoriales, y los programas y proyectos de las regiones. Existen varias maneras de conseguir la coordinaci3n m1s conveniente de las actividades regionales. Hasta donde esas actividades compiten por el espacio, una de las mejores formas de coordinarlas son los planes regionales del medio f1sico, que pueden considerarse como parte de un plan regional amplio.

Otros destacados instrumentos de coordinaci3n son los programas regionales de empleo, que permiten armonizar las necesidades de mano de obra de los sectores entre s1 y con la fuerza de trabajo disponible en el mercado regional.*

Los planes son el resultado de una actividad continua, que recibe el nombre de planeaci3n del desarrollo regional. Esta actividad se inicia recogiendo informaci3n significativa, indispensable para hacer un minucioso an1lisis de los problemas que plantea el desarrollo en las regiones y para evaluar sus posibilidades. Tal an1lisis constituye una base importante sobre la que pueden decidir las metas del desarrollo los dirigentes nacionales y/o regionales.

“La fase siguiente de esta planificaci3n incluye la preparaci3n de una serie de proyecciones y programas sobre el posible desarrollo en el futuro. Despu3s de evaluar con todo detalle las posibilidades que ofrecen las proyecciones y programas, se elegir1n para aplicarlos los que satisfagan mejor las metas de desarrollo previstas. Una vez aprobado el plan de desarrollo regional, viene una fase de vital importancia, la de ejecuci3n. En esta etapa, las previsiones de los planes deben convertirse en programas de acci3n concreta, que se ejecutar1n en el curso de las actividades corrientes de los interesados. Esta fase incluye la evaluaci3n peri3dica de los progresos logrados en la ejecuci3n del plan, evaluaci3n que acaso conduzcan a correcciones en el plan corriente. Cierra un ciclo de actividades planeadoras y abre otro, y constituye la etapa preliminar del grupo siguiente de fase para preparar un plan consecutivo de desarrollo regional”.¹⁴

* Actualmente aqu1 en M3xico existen programas de este tipo como COTEPER. (Comisi3n del Trabajo y Empleo de Emergencia para Zonas Rurales).

¹⁴Ilpes, Ensayo Sobre Planificaci3n Regional, Op. cit., p. 29.

4. PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL

Los programas de desarrollo regional pretenden reducir las diferencias de ingreso entre personas y regiones. Tales programas son necesarios, porque el desarrollo capitalista crea desigualdades; éstas son el resultado de patrones autorreforzantes del crecimiento económico que generan la inversión y, a su vez, la reinversión de utilidades en los actuales centros de producción.

El desarrollo, ya sea a nivel regional o nacional, es un proceso dual de enriquecimiento y cambio estructural. Por un lado, aumenta el ingreso al usar más productivamente recursos disponibles y acumulado recursos adicionales para aumentar la producción. Por otro lado, generalmente involucra la transformación de una economía de origen principalmente agrícola y de subsistencia a una estructura más diversificada en la que se genera un superávit que permite inversiones subsecuentes. Este proceso dual tiene su contraparte a nivel humano, un nivel a menudo olvidado o ignorado por las personas interesadas en el desarrollo económico que también involucra enriquecimiento y cambio estructural. En este caso, una nueva estructura social debe proporcionar una mayor movilidad social y una distribución del ingreso más equitativa.

Los programas de desarrollo regional responden a las necesidades —a veces políticas— de ocuparse de los problemas de áreas que quedaron a la zaga del crecimiento económico de un país. Por un lado, están planeados generalmente para hacer un uso mejor de los recursos naturales y humanos en el área, y por el otro, para alentar la integración de grupos aislados de la prosperidad económica. Al movilizar los recursos no utilizados, a menudo se espera que tales programas contribuyan al crecimiento nacional, mientras se aumentan los ingresos de las regiones que habían quedado fuera del proceso de crecimiento. Para ser efectivos, los programas de desarrollo regional deben desviar la actividad económica de los centros de producción existentes hacia las áreas seleccionadas para el desarrollo.

“Los programas de desarrollo regional, aunque tengan éxito, no necesariamente facilitan o permiten una redistribución del ingreso personal. A menos que se tomen medidas adicionales para proporcionar recursos financieros a aquellos que no los tienen, con limitaciones efectivas para excluir a las élites, los programas de inversión tan sólo proporcionarán a los ricos* oportunidades posteriores para ampliar el alcance de sus actividades”.¹⁵

*Con ricos queremos decir: inversionistas nacionales o extranjeros, dueños de los medios de producción.

¹⁵Apuntes de clases de Planificación Regional, impartidas en la ENEP, Acatlán, por el maestro Pastor Tapia Sandi, México, 1982.

SEGUNDA PARTE

PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL EN MEXICO

CAPITULO I. MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

1. EVOLUCION HISTORICA, ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO

En esta parte, se pretende dar una idea general del desarrollo económico y social mexicano que nos sirva tanto para ubicar nuestro plan o modelo de desarrollo dentro de las líneas estructurales de la problemática mexicana, como para fundamentar la validez y oportunidad del mismo, con políticos de desarrollo regional.

Cuando los españoles arribaron a México en 1519, se inició un proceso de transformación socioeconómico, que en ciertos aspectos, dio origen al carácter dualista* del México moderno. El vigor de las actividades coloniales de exportación de los españoles contrastó significativamente con la economía simple de maíz y la rudimentaria minería que empleaban los indígenas. Otro aspecto de este proceso de polarización socioeconómico

*El dualismo al que nos referimos, es un fenómeno que se ha presentado en distintos aspectos del devenir cotidiano mexicano a través de su desarrollo histórico. Se observa en la agricultura al coexistir grandes y capitalizadas explotaciones agrícolas y minúsculas parcelas de autoconsumo que utilizan métodos rudimentarios para trabajar; también en la industria al contrastar dinámicas empresas filiales o técnicamente dependientes del extranjero con capacidad competitiva a nivel internacional, con las unidades productoras familiares, que cuentan con mano de obra como instrumento de trabajo y que financiera y técnicamente son deficientes y, por lo tanto, incapaces de competir en el mercado; al igual lo vemos en el comercio, donde existen grandes empresas e intermediarios que absorben las ganancias de los pequeños propietarios por medio de diferentes mecanismos, sean legales o ilícitos; por último, lo observamos en el gobierno en la relación existente entre el monopolio político y financiero del gobierno federal, y las raquíticas, dependientes y antagónicas entidades estatales. Todo esto se relaciona con la desigualdad social y económica existente.

fue la reorganización de la explotación y tenencia de la tierra, lo cual transformó el sistema comunal de los indígenas por las unidades feudales de la época en Europa.

Más tarde, el impacto económico de la Independencia de México en 1810, y los insumos requeridos por la etapa de intenso desarrollo de Estados Unidos, cambiaron el destino de la economía mexicana de exportación, desplazando a España ante los Estados Unidos, donde se encontraba localizado anteriormente. La consecuencia inmediata de este cambio, fue la reorientación de nuestro sistema de transporte y comunicación y el surgimiento de una serie de poblaciones a lo largo de los nuevos corredores de transporte, que se orientaban casi siempre hacia el Norte del país.

Es en el periodo de 1920-1940, cuando se empieza a generar la economía de transición, una vez que la Revolución Mexicana había terminado y que los principios, metas y objetivos de la Constitución de 1917 fueron inspiración constante de los gobiernos subsecuentes a la revolución, hasta que se inicia la Segunda Guerra Mundial, y la tarea fundamental del gobierno es la de cambiar definitivamente la orientación de la economía nacional hacia el exterior, en lugar de procurar una actitud de desarrollo hacia adentro que resultaría más conveniente para el bienestar de la totalidad de la población mexicana.

Este cambio que pretendía el gobierno mexicano, requería tanto de la conversión gradual de la antigua clase terrateniente y capitalista hacia las actividades industriales que demandaba el desarrollo del país, como el crear y fomentar un mercado interno suficiente y la seguridad de la oferta de materias primas.

Los principales objetivos que constituyeron la preocupación de los gobiernos de esta etapa de economía de transición se pueden resumir en:

a) El objetivo de llevar a cabo la consolidación del régimen constitucional, y como medida complementaria a este propósito y con el fin de crear el equilibrio político necesario dentro del partido en el poder, se incorporaron a éste los sindicatos obreros y las organizaciones campesinas, es decir, grupos de presión que constituían la estructura de poder por lealtad al presidente, de quien a fin de cuentas emanaban las decisiones. Por lo tanto, se da un robustecimiento en el sistema político mexicano, que a pesar del tiempo sigue vigente.

b) Otro objetivo fue el de crear infraestructura socioeconómica nacional mínima sobre la cual basar un futuro desarrollo, y que iniciara en todo el país la distribución de los beneficios de la Revolución.

c) Crear un marco institucional de desarrollo, el cual se fue integrando gradualmente conforme se fueron presentando problemas y necesidades.

Es en esta época cuando surgen el Banco de México en 1925, mismo año en que se reestructura y expande el partido político en el poder; en

1929 se promulga la Ley Federal del Trabajo y en 1934 se crea Nacional Financiera.

Durante esta era, el sector privado, nacional y extranjero, continuaron con sus actividades tradicionales de exportación, mismas que de hecho jugaban su último papel como activadoras principales del proceso económico nacional, y de importación de artículos de consumo duradero. En resumen, podemos decir que de 1920 a 1940 se crearon los siguientes prerequisites del desarrollo.

- 1) Estabilidad y constitucionalidad política;
- 2) Seguridad y libertad personal;
- 3) Una capa mínima de infraestructura socioeconómica y
- 4) Un marco institucional de organismos y actitudes prodesarrollo.

De 1940 al 45 se da lo que podríamos llamar el despegue de la economía mexicana. Es un proceso de arranque resultado de la interacción de los diversos elementos ya existentes en 1940, cuya materialización fue el resultado de la acción simultánea y catalítica de dos fenómenos de naturaleza distinta, uno de carácter externo o exógeno, y otro de naturaleza endógena.

El primero como ya dijimos fue el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, que despertó en el empresario mexicano la posibilidad de expandir su mercado a nivel internacional, este aprovechamiento del empresario mexicano de la coyuntura económica provocada por la guerra, fue posible gracias a que se contaba con infraestructura y capacidad productiva básica necesaria que en esos momentos no se estaba utilizando en su totalidad, lo que les permitió el incremento en los montos de producción, sin la correspondiente expansión de la planta, que en otras condiciones hubiera necesitado de importación de material y equipo.

El fenómeno de carácter interno que intervino positivamente en este periodo fue la reorganización del sistema bancario nacional capacitado para el mejor manejo y aprovechamiento de la creciente entrada de capital extranjero, así como de los nacientes ahorros internos (recordaremos que en 1949 se negoció el primer empréstito gubernamental en el extranjero, al cual seguirían numerosos préstamos que fortalecerían posteriormente el proceso interno de capitalización y desarrollo industrial).

A este panorama de canalización y orientación de recursos le siguieron en 1940 la aportación de la Nacional Financiera que inicia la absorción organizada del incipiente mercado de capitales, sirviendo al mismo tiempo de aval y regulador de la inversión extranjera directa e indirecta.

En 1945 se inicia una etapa de ímpetu industrializador que sigue adelante hasta 1970. Esto se da debido a la prosperidad y el auge económico del país, resultado de la acción coordinadora del sector empresarial y del

sector público; relación en la que se otorgó el más alto grado de prioridad al proceso de industrialización. "Durante el desarrollo de este proceso el sector privado, que operaba bajo estímulos proteccionistas de la política de sustitución de importaciones y con la ayuda de las devaluaciones del 48 y del 54, desarrolló la producción de una amplia gama de productos manufacturados de consumo y de capital y aunque no entraban dentro de un marco de competencia internacional por su baja calidad y alto costo, llenaron el vacío del mercado doméstico cautivo".¹⁶

Por otro lado, el papel fundamental que jugó, y hasta la fecha juega el sector público mexicano, es el de que ha cubierto el costo improductivo de la industrialización, al obtener el 10% del P.N.B., a cambio del 50% de la inversión nacional total. Su intervención económica ha sido restringida al acondicionamiento de la infraestructura económica y de los servicios productivos básicos, tales como electricidad, transporte, comunicaciones, etc., y a la desaparición de problemas asfixiantes de insumos industriales, mediante la creación o sostenimiento de empresas productivas estratégicas como la de siderurgia, la de fertilizantes, de maquinaria pesada, etc. "Pero como costo inevitable de este proceso de industrialización, está la fuerte presión deficitaria que todo esto ha acarreado en la balanza de pagos, que ha sufrido consecuencias que se vislumbran entre el contenido importación de nuestra industrialización y la inelasticidad de nuestra capacidad para importar, disparidad que ha provocado desde que se inició este proceso de desarrollo, que la balanza mexicana haya venido operando bajo la constante presión de saldos deficitarios en cuenta corriente, agravado por los intereses, regalías, repartición de utilidades y capitales así como por los movimientos migratorios del capital volátil privado, también llamado fuga de capital privado o ausencia del mismo, y el de extracción política de cargos públicos. Ante esta situación, el país se ha refugiado en la acción equilibradora de ingresos por medio del turismo y acciones fronterizas, y la contratación de préstamos resolventes en el exterior, este efecto equilibrador se torna problemático debido a que casi la totalidad de tales ingresos provienen de una sola fuente, Estados Unidos, lo que disminuye la capacidad de negociación del gobierno mexicano".¹⁷

En sí, el análisis de los indicadores cuantitativos del desarrollo industrial de esa época es positivo, pues da origen a la formación de un nuevo estrato de empresas públicas y privadas de alto dinamismo económico, cuya actividad ha agotado la posibilidad de sustitución de importaciones en gran escala.

¹⁶CARRILLO ARONTE RICARDO, Ensayo Analítico Metodológico de la planificación interregional en México, F.C.E., México, 1973, p. 117.

¹⁷CARRILLO ARONTE RICARDO, Op. cit. p. 119.

A partir de 1970, se da una coyuntura histórica del desarrollo económico mexicano. A pesar del incremento que el desarrollo económico de México presenta, en la actualidad las raíces de este nuevo estrato de actividades industrialmente interdependientes, forman una plataforma sobrepuesta a la miseria nacional, bajo la cual se oprime a la inmensa masa de la población mexicana que no sólo ha participado en los beneficios de la sustitución de importaciones y la consolidación institucional, sino que parece aumentar a su miseria tradicional al costo interno de tal proceso al tener que adquirir los productos hechos en México a un precio elevado a nivel internacional. Esta situación desventajosa para el consumidor mexicano significa un multiplicador de pobreza para efectos de comparación internacional, ya que su ingreso se ve decrementado por este diferencial internacional de precios de los productos que adquiere reduciendo con esto su poder de compra real o nivel de vida efectivo que de esta manera resulta ser más bajo que su salario nominal. Este fenómeno se está acentuando notablemente por la sistemática e incontenible escala general de los precios en el país. Este bajo nivel de capacidad adquisitiva popular está originando una crisis económica de subconsumo en México, al acentuarse la disparidad entre el crecimiento de la oferta o capacidad productiva instalada, con el bajo crecimiento del poder de compra de la población, es decir, que el ritmo actual de desarrollo del mercado nacional no es suficiente para absorber los montos crecientes de productos manufacturados que el aparato industrial necesita producir para mantener, por lo menos, su ritmo de crecimiento observado en la década pasada.

Por otra parte, el aspecto positivo del desarrollo económico de posguerra se puede resumir en:

i) La consolidación de un gobierno estable, políticamente maduro e independiente, que busca llegar a un compromiso explícito con el sector privado respecto a la responsabilidad social de ambos sectores en pro del bienestar colectivo.

ii) La existencia de una clase adolescente de empresarios que deben superar la etapa proteccionista de la incubadora gubernamental, demostrando su dinamismo real, su capacidad e imaginación, tanto en el campo de la producción económica, como en el terreno de su responsabilidad social como clase directriz.

iii) La creación de una imagen internacional de México como un país de estabilidad y desarrollo, lo cual puede acarrear en próximos años, mayor número de proyectos conjuntos de inversión con capital extranjero con bases más equitativas de beneficio nacional.

En síntesis, podemos decir que las políticas de desarrollo adoptadas por el sector público en los años de 1945 y 1970 y que fundamentalmente beneficiaron al lado de la oferta económica, tuvieron ya su resultado y obedecieron a su vez a las condiciones históricas que el desarrollo de México presentaba en esa época. Ahora, es conveniente que la orientación de los programas gubernamentales y privados, adopten un cause que beneficie el desarrollo de la demanda real interna, mediante el restablecimiento de las posibilidades de expansión de la actividad económica privada al incrementar el volumen de operaciones, y revitalizando el prestigio de los gobiernos posrevolucionarios federales y estatales al proporcionar mayor consistencia y realización de las plataformas políticas en que se han apoyado.

Para tener una idea mucho más clara del desarrollo económico y social de México, trataremos el tema, desde una perspectiva de desarrollo sectorial, aunque sea muy brevemente.¹⁸

En la agricultura, el desarrollo posrevolucionario mostró la gran complejidad del problema agrario, que requería para su solución de disposiciones drásticas que fueran más allá de la simple distribución de tierras agrícolas marginales, sin el adecuado apoyo técnico, financiero y de comercialización. Las consecuencias económicas de la situación anterior dieron como resultado una inelasticidad crónica de la oferta de alimentos, que ha constituido una de las presiones inflacionarias más graves del agro mexicano, y que demuestra el nivel prerrevolucionario de vida que aún prevalece en la mayor parte de él.

En la industria, el desarrollo ha provocado, sin duda alguna, el impulso de la expansión económica de México. Este desarrollo industrial ha evolucionado a través de cuatro etapas consecutivas:*

i) Esfuerzos orientados a la obtención de materias primas con fines de exportación, mientras la mayoría de los bienes duraderos de consumo e inversión eran importados.

ii) El programa de sustitución de importaciones, que empezó con aquellas de consumo final.

iii) Cuando se concluyó la sustitución de importaciones de consumo final, se inició la sustitución de importaciones de bienes intermedios.

¹⁸CARRILLO ARRONTE RICARDO, Op. cit. p. 126.

*Estas cuatro etapas están basadas en las que menciona Carrillo Castro en el capítulo II de su libro: Ensayo Analítico Metodológico de la planificación interregional en México, Op. cit. p. 136.

iv) Actualmente, se lleva a cabo la sustitución de importaciones regulares en industria complementaria, para la integración de un complejo industrial orientado a la satisfacción del mercado internacional, cuyo ritmo de crecimiento está correlacionado al ritmo de crecimiento de la demanda del mercado internacional.

A pesar de la expansión industrial, la creación de empleos y nuevas fuentes de trabajo, no se ha podido absorber el crecimiento natural de la fuerza de trabajo, que ha ido a desembocar a los servicios y al comercio sin el correspondiente incremento en el valor agregado de estas actividades ya que es personal cuya productividad marginal es casi insignificante. Este hecho tiene un aspecto positivo si se observa que las utilidades de este sector comercio, ayudan a delinear una distribución más justa de tal ingreso.

En cuanto al gobierno, podemos decir que la acción directa o indirecta de éste, se identifica en todos los aspectos del desarrollo de la economía mexicana, llevando tales acciones desde los niveles macroeconómicos de la estabilidad monetaria y la elasticidad política, hasta la acción microeconómica y específica de productor de petróleo o dueño de una compañía aérea de transporte. El esfuerzo económico del sector gobierno, se identifica en actividades como las de inversión en infraestructura, como caminos, irrigación, electricidad, etc., y en las industrias estratégicas, como petróleo, petroquímica, producción de hierro y acero, etc., y dejando una proporción muy pequeña de su presupuesto a la producción agropecuaria, minera y forestal.

2. PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL EN MEXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligatoriedad de la planeación como una forma e instrumento de gobierno. Su concreción está dada por el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual involucra a todos los agentes y sectores económicos y sociales del país.

Para poder instrumentar el SNPD se requiere del concurso de los servicios públicos y de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, los cuales a nivel estatal tendrán su ámbito de acción dentro de los sistemas estatales de planeación.

El objeto fundamental de esta parte es el proporcionar un marco conceptual que permita conocer la estructura y dinámica de los sistemas políticos, sociales y económicos, así como algunas corrientes teóricas sobre el proceso de desarrollo económico y de la política económica. Con estos elementos se analizará la realidad actual mexicana y su devenir eco-

nómico y social. También se verán teorías sobre la estructura y organización del sector público enfocándolas hacia el análisis de la Administración Pública en México.

Refiriéndose a la planeación económica y social, Horacio Flores de la Peña dice que: "La planeación económica y social es un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación. Debido a que no toda asignación de recursos obedece al principio de lucratividad, sino que una parte se separa del mecanismo de mercado y de la propiedad privada para manejarse con miras a satisfacer directamente necesidades colectivas básicas que plasman las aspiraciones políticas de la sociedad. Tal es el caso de la educación, de la salud pública, la seguridad social, los servicios médicos, la vivienda popular, etc. En otros campos como la producción de los bienes y servicios, cuya distribución se hace en el mercado bajo, el mecanismo de los precios, el Estado impone ciertos lineamientos de política distintos de la lucratividad. En esta situación se encuentran artículos cuya importancia en la economía, hace necesario que sean producidos por empresas estatales o mixtas. Ejemplo: energéticos, transporte, teléfono, siderurgia. . .

. . . Estos factores han propiciado la conformación de un sector público complejo, que tiende a manejarse en forma desordenada y con gran desperdicio de recursos cuando se carece de un plan global de desarrollo, y por lo tanto, de objetivos y metas precisas. La elaboración de un plan se hace necesaria no sólo por la complejidad del Servicio Público, sino también por la importancia determinante de su evolución en el desarrollo de la economía en su conjunto. . . En los países subdesarrollados el imperativo de planear es aún más urgente. . . Debido a lo anterior y por el crecimiento demográfico acelerado".¹⁹

La sola elaboración de un plan no resolverá los problemas estructurales de la economía, pero puede ser el punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar resultados. La planeación económica incluye objetivos nacionales, regionales, sectoriales y los instrumentos para alcanzarlos.

El SNPD* que adoptó México es compatible con normas constitucionales, políticas y jurídicas sobre las que se asienta la vida pública del país. Para ello, fueron necesarias reformas en varios aspectos del orden

¹⁹FLORES DE LA PEÑA HORACIO, Bases para la planeación económica y social de México. Ed. S. XXI., México, 1980, pp. 1 y 2.

*SNPD, Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuya consolidación responde al mandato del artículo 26º Constitucional: "El Estado organizará un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

jurídico, de manera que la planeación queda perfectamente encuadrada dentro del sistema político vigente.

Dentro del SNPD, la planeación democrática, se deriva de los propósitos políticos de la sociedad y está concebida para transformar la realidad económica y social de una manera racional y previsoras y conforme a los valores y principios del régimen político y las existencias del tiempo presente.

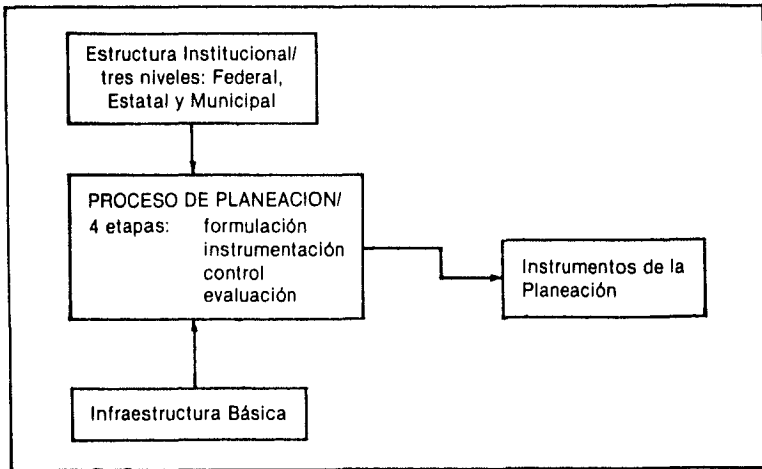
Debido a que parte del sistema de economía mixta del país, la planeación democrática propone esquemas de trabajo donde se unen los esfuerzos del sector público con los de los sectores sociales y privados, para la consecución de objetivos de desarrollo nacional, y siempre la rectoría del Estado.

Para fortalecer la iniciativa de cada participante, la planeación democrática precisa de estrategias, instrumentos y programas de desarrollo, donde se distinguen las tareas específicas para cada sector (sea público, privado o social).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática está constituido por un conjunto articulado de relaciones funcionales, donde se vislumbran las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales, y autoridades de las entidades federativas para efectuar acciones de común acuerdo.

Dentro del SNPD se da un proceso de planeación mediante el cual se distinguen actividades específicas en cuatro etapas; el sistema se apoya en una estructura institucional, con tres niveles de operación y donde se definen responsabilidades para los participantes; y cuenta con una infraestructura básica que ayuda a su funcionamiento general.

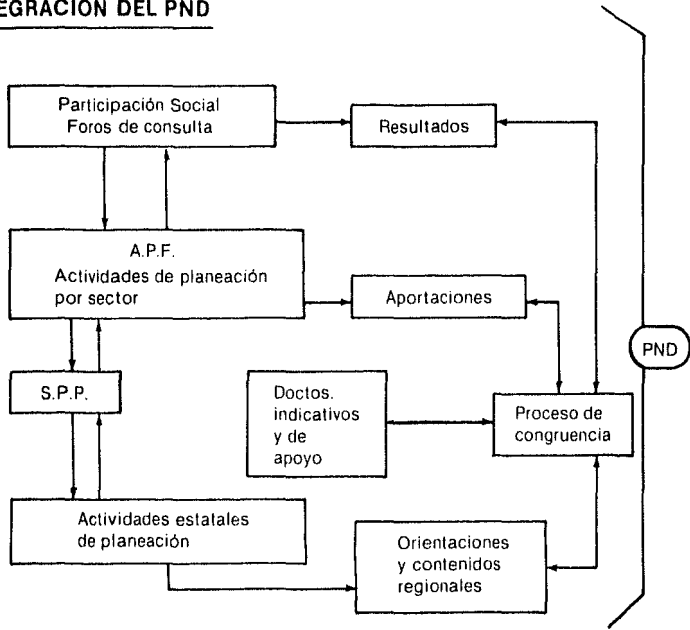
INTEGRACION DEL SISTEMA



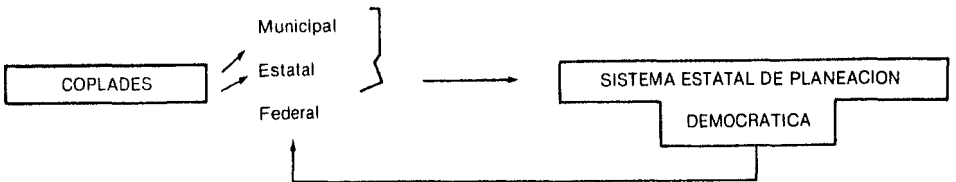
Por otra parte, el SNPD establece relaciones de coordinación con las entidades federativas para hacer compatibles las actividades de planeación de cada gobierno y definir mecanismos institucionales operativos para dicha coordinación.

Estas relaciones están enmarcadas dentro de la estrategia de descentralización de la vida nacional, mediante la cual se busca revitalizar y fortalecer la capacidad de los órdenes Federal, Estatal y Municipal para atender las demandas y necesidades sociales.

INTEGRACION DEL PND



**PROCESO DE PLANEACION/
tres niveles:**



La organización de Sistemas Estatales de Planeación, viene a resolver el problema de cómo lograr que lo planeado se lleve a cabo, en un proceso complejo dentro del que se interrelacionan los tres órdenes del gobierno (Federal, Estatal y Municipal), los legislativos estatales, la sociedad orga-

nizada, siendo los COPLADES el máximo órgano de decisión y participación que une a estas instancias.

3. PLANEACION ESTATAL

Para lograr una integración del SNPD se ha impulsado la planeación en las entidades federativas del país, dentro de un marco de respeto a su autonomía y peculiaridades propias. De esta manera cada Estado, organizará un Sistema Estatal de Planeación Democrática, mediante el cual promoverá su propio desarrollo, enlazará sus objetivos y políticas de desarrollo con las prioridades y objetivos nacionales e influirá progresivamente sobre la definición de los criterios con que se asigna el gasto federal en el territorio nacional.

“Una planeación estatal más sólida contribuye al proceso de desconcentración y descentralización de la toma de decisiones de las dependencias de la Administración Pública y Federal, y amplía los canales de participación social en la planeación”,²⁰ que necesitan de una organización que reciba y responda a las demandas de la población lo más cercano posible a su lugar de origen.

Para que se dé una relación integrativa entre la planeación Nacional y la Estatal, es menester que los Sistemas Estatales de Planeación Democrática tengan una estructura institucional y administrativa homogénea, y su funcionamiento y productos se articulen con las de SNPD en cuanto a las características y temporalidad.

4. PLANEACION REGIONAL EN MEXICO

A) DISTRIBUCION ESPACIAL DEL DESARROLLO MEXICANO

Cuando se habla del desarrollo económico de México, nos referimos, casi siempre a la prosperidad ocasionada por el desarrollo de sólo algunos centros urbanos. Al hacer esta afirmación nos estamos refiriendo a los polos de desarrollo.

La característica de alta concentración espacial del desarrollo mexicano ha sido la resultante de las políticas económicas aplicadas desde 1924 hasta la fecha, y “la acción de elementos históricos y naturales, agravados o influenciados por la inequitativa distribución de la inversión públi-

²⁰Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, S.P.P., México, 1984, p. 17.

ca y privada, que ha favorecido sólo a la ciudad de México y a unos centros urbanos más, ocasionando un desarrollo polarizado con consecuencias respecto al comercio interregional, términos de intercambio, estructuras productivas, niveles de productividad técnica y especialización, estructuras deficitarias e inelásticas de las balanzas regionales de pagos, contrastantes niveles de vida, sistemas de centro y periferia en lo político, económico, cultural, etc."²¹

La dinámica del desequilibrio regional en México se da de la siguiente manera: una región imperialista próspera, el Distrito Federal, cuya atracción ha retrasado el desarrollo del resto del país como precio por el desarrollo de su capital. Los efectos de esta erosión económica, social, cultural, intelectual, política, etc., han perjudicado al desarrollo de las regiones del centro y sur del país, y han empezado a absorber las energías de las regiones prósperas del país, cuyo ritmo de crecimiento empieza a declinar en forma negativa ante el terrible poder absorbente del Distrito Federal y su área Metropolitana.

El origen del estado actual del desarrollo regional mexicano está relacionado con la asignación inicial de recursos naturales de cada región del país, de elementos geográficos que con el tiempo han jugado un papel de condicionantes exteriores del desarrollo económico.

El fenómeno histórico de la polarización espacial se puede describir como un proceso compuesto principalmente por cuatro etapas consecutivas en el tiempo, a saber:

- i) Comunidades indígenas, casi siempre asentadas en regiones agrícolas;
- ii) Centros mineros coloniales;
- iii) Concentraciones urbanas a lo largo de los corredores de transporte; y
- iv) Asentamientos de la polarización demográfica en aquellas ciudades de los estratos anteriores que requerirían de servicios y actividades orientadas hacia los mercados, así como industrias atraídas por esos mercados y por las economías externas existentes"²²

Al principio, las causas fundamentales que determinaban el asentamiento de un pueblo en un lugar, estaban relacionadas con la existencia de materias primas explotables en un determinado lugar geográfico.

Con esta capa de entidades urbanas, de origen geográfico, se comien-

²¹CARRILLO ARRONTE RICARDO, Op. cit. p. 98.

²²CARRILLO ARRONTE RICARDO, Op. cit. p. 102.

za a polarizar la nueva población buscando proporcionar servicios demandados tanto por los centros urbanos existentes, como por los corredores de comunicación que las une entre si y con el exterior. De aquí que surjan ciudades cuya demanda interna ya es lo suficientemente considerable como para atraer industrias y actividades de transformación, iniciando con ésto su desarrollo y cuyo resultado es el estado actual del desarrollo regional* y urbano del país.

En el proceso de polarización del desarrollo mexicano, sucede que alrededor de algunas poblaciones, y principalmente de la ciudad de México, la distribución espacial de la inversión pública y privada, ha sido una condición previa fundamental para el crecimiento de tales ciudades o polos de desarrollo, cuya importancia relativa y peso específico se ha incrementado con el paso del tiempo.

Durante el devenir de la concentración espacial de la inversión privada, los sectores privados se desplazaron hacia los lugares que les representaban mayores ventajas.

El proceso de urbanización de las empresas industriales se ha facilitado gracias a la creciente movilidad de las empresas modernas, cuyas técnicas de producción, facilidades de transporte de insumos y densidad económica de sus productos, las ha capacitado para que se conviertan paulatinamente, de empresas localizadas donde se encuentran sus insumos, a unidades productivas orientadas hacia sus mercados.

“Ante la concentración espacial de la actividad privada, el sector público ha abandonado su tradicional papel de condicionador de la inversión privada, pasando a formar parte en la comparsa del empresario, dándole a la inversión pública el carácter de inversión inducida, que siguiendo las preferencias espaciales del sector privado, no sólo ha corregido las tendencias deformadoras de nuestro sistema económico, sino que las ha acentuado, con el correspondiente agravamiento de sus consecuencias políticas y sociales”.²³

Todos estos antecedentes nos muestran hasta el momento la gran complejidad y gravedad del “colonialismo” interno que es arrastrado desde varios siglos. La solución a este problema requerirá el máximo de aprovechamiento de la autonomía de localización de las empresas gubernamentales, en coordinación con nuevas legislaciones federales y estatales

*Tomando en cuenta que desarrollo regional es un aumento cuantitativo + cambios en la estructura social y política que serán consecuencia de un programa deliberado de desarrollo socio-económico integral; mientras que crecimiento regional = incremento cuantitativo del producto de sus sectores.

²³ANGEL BASSOLS BATALLA, La división económica regional de México. U.N.A.M., México, 1967. p. 67.

de promoción industrial de las regiones deprimidas y los programas integrados de transporte, vivienda, educación, crédito, servicios públicos y sociales, etc., ya que sólo a través de la unión conjunta y coordinada de los diferentes agentes económicos, se puede inducir al desarrollo en las zonas deprimidas o atrasadas, capacitándolas para atraer por sí mismas montos de inversión privada.*

La etapa que estamos viviendo del desarrollo socio-económico de México, presenta aspectos complejos de progreso y crecimiento económico interdependiente, cuya posible solución requiere cuantiosas y sincronizadas inversiones, y no sólo de intentos marginales y aislados como se ha venido presentando hasta la fecha.

Estamos en el momento oportuno para que se reconozca la necesidad de nuestro desarrollo equilibrado y para ello se deberá utilizar la planeación como instrumento que coadyuve al desarrollo integral y equilibrado del país.

B) EXPERIENCIAS DE PLANEACION REGIONAL EN MEXICO

Hasta la fecha los intentos de planeación regional en el país se han limitado al fomento intrarregional de algunas cuencas hidrológicas, que además de no comprender la totalidad del territorio nacional, no contar con los recursos suficientes, carecen de perspectivas económicas y sociales adecuadas pues no pertenecen a algún marco nacional de referencia o a algún plan o modelo de desarrollo que haga compatibles las metas, recursos y necesidades de cada una de tales regiones, en función de ciertos lineamientos generales de desarrollo.

Pero para poder profundizar un poco en este tema, necesitamos que el país, tenga una regionalización económica, política y social viable, que consiste casi siempre, en un espacio a planificar que se encuentra dividido en regiones geográficas continuas que se presentan para el análisis y la política económica, así como para la implementación estadística y su manejo político-administrativo.

La definición de tales regiones geo-económicas-políticas, y la selección de los elementos relevantes que deberán tenerse en cuenta para tal procedimiento, deberán coincidir con las características propias de cada caso en particular.

La regionalización económica de un país, es una participación del es-

*Es aquí donde entran a jugar un papel muy importante en el desarrollo integral mexicano los COPLADES, el CUC, el PIDER, etc., y para mayor información al respecto consultar p. 15 de la Gaceta Mexicana de Admón. Pub. Estatal y Municipal 10-11, INAP, México, 1984.

pacio económico que deberá ajustarse y remodelarse conforme el país avanza y sus diferentes regiones se desarrollen. Ponemos como ejemplo la regionalización económica, ya que el fenómeno económico obedece al complejo concurso de distintos elementos políticos, geográficos, personales, técnicos, financieros, demográficos, etc., elementos que además varían en tiempo y espacio.

A pesar de lo anterior existen definiciones basadas en el hecho de que una región debe ser un espacio geográfico continuo con un máximo de homogeneidad interna, más algunos elementos de carácter político administrativo de la división estatal existente en México. Así tenemos que un concepto de región pro-planificación más conveniente para nosotros es el de "un espacio geo-económico integrado por uno o más Estados —en nuestro caso por uno o más municipios contiguos, cuya homogeneidad, similitud interna (económica, social, natural, etc.), sea mayor entre sí que la observada con cualquier otro Estado colindante".²⁴

El grado de homogeneidad interregional se medirá a través de los elementos relevantes de cada Estado(s) o localidad(es) que comprendan nuestra región.

Toda regionalización necesita seguir con ciertos lineamientos como identificar los factores regionales más influyentes, tales como elementos naturales, aspectos demográficos, consideraciones económicas, estadísticas y dinámicas y componentes de bienestar social. (Ver listas sobre índices de bienestar social, y factores mexicanos de regionalización).

De acuerdo con la información cuantitativa y cualitativa (ver lista de indicadores cuantitativos y cualitativos de regionalización), que sea recolectada, se puede llegar a una división regional final que logre definir las fronteras regionales. Esta división puede modificarse, ampliarse o reducirse, sin ninguna alteración metodológica, pues para llegar al detalle de la planificación del desarrollo regional debemos operar con espacios desagregados o microregionales.

Debido a que cada región en México presenta panoramas de desequilibrios internos, relativamente parecidos a los que presenta el país en su conjunto, debemos aclarar que el concepto de homogeneidad interregional es relativo, y que no está en contra de que dentro de cada región exista una gran diversidad de elementos naturales y diferentes niveles de vida, así como una compleja jerarquía de polos de crecimiento.

Por otra parte, para la elaboración de un plan, modelo o programa de desarrollo debemos tomar en cuenta:

1. El concepto de Estado-unidad. Que se refiere a que en general, las fronteras de la división político-administrativa internas, no coinciden con

²⁴CARRILLO ARRONTE RICARDO, Op. cit. p. 89

consideraciones de índole económica, social o geográfica. La división político-administrativa del país es por entidades federativas, las que deben constituir bloques irrompibles de construcción que todo programa de desarrollo global o nacional debe tomar en cuenta, si se quiere llevar a la práctica exitosa tal programa.

2. La importancia de elementos naturales, pues es un país como México, el aspecto ecológico de la actividad humana representa un elemento importante del proceso de desarrollo, especialmente en las áreas más atrasadas del país. La influencia de tales elementos naturales se vislumbra claramente en la red de transportes, en los sistemas de irrigación, o en el grado de integración de una zona cualquiera de la vida económica nacional.

De esta manera, en las regiones mexicanas pro-planificación se puede observar una correlación estrecha entre la inversión en infraestructura socioeconómica y las características humanas y naturales de cada región. La calidad y entidad de los elementos del ambiente productivo de una región, tienen correlación e influencia sobre los factores de localización industrial, así como en el grado de aprovechamiento de sus recursos naturales.

También es importante al hacer nuestra regionalización la necesidad de sectorizar la economía.

Se sabe que el proceso de desarrollo económico implica ciertos cambios y transferencias en la composición del consumo colectivo de una sociedad, a medida que se incrementa el ingreso medio por habitante de sus pobladores. El impulso de esa transformación requiere de tasas diversas de crecimiento sectorial, de insumos productivos y de absorción de la producción, de los diversos bienes y actividades económicas de una sociedad en desarrollo. Por lo tanto, es natural que existan diferentes sectores claves de actividad para cada una de las etapas o niveles sociales de desarrollo.

Una clasificación de actividades económicas para fines de planificación deberá ajustarse a las características particulares de cada lugar, sea a nivel federal, estatal, sectorial, regional, municipal, microregional, etc.

Pero en el caso de la planeación regional del desarrollo la cosa se complica, ya que no existe una sectorización económica común para estados o regiones ricas o pobres dentro de un mismo país. Por consiguiente deberemos utilizar una sectorización media que sirva tanto para regiones pobres o ricas, por separado. Esta deberá incluir aquellos sectores o actividades que son importantes para las regiones específicas y para el país en su conjunto, y deberá comprender, además, actividades que aunque de menor importancia relativa que las anteriores, si representan actividades de mucha importancia para alguna región o entidad federativa por separado.

FACTORES MEXICANOS DE REGIONALIZACION

Elementos naturales:

1. Topografía,
2. Clima,
3. Suelo y subsuelo,
4. Flora,
5. Hidrología,
6. Recursos naturales inexplotables,
7. Productos agrícolas típicos.

Aspectos demográficos:

1. Estructura rural y urbana de la población,
2. Composición de la población económicamente activa,
3. Movimientos migratorios,
4. Componentes etnológicos,
5. Densidad de población,
6. Grado de concentración urbana.

Aspectos económicos:

1. Ingreso per cápita,
2. Orientación y especialización económica,
3. Interdependencia económica,
4. Grado de industrialización,
5. Red de transporte y comunicación,
6. Estructura del valor agregado,
7. Grado de disponibilidad de infraestructura, etc.

Indice de bienestar social:

1. Coeficiente de alfabetización,
2. Número de personas por habitación,
3. Disponibilidad per cápita de servicios públicos,
4. Índice de consumo de alimentos,
5. Condiciones habitacionales, etc.

Fuente: CARRILLO ARRONTE RICARDO, Op. cit. p. 72.

Los indicadores cuantitativos y cualitativos para la regionalización son auxiliares de las características cuantitativas y cualitativas de las acti-

vidades económicas y sociales de la región, y presuponen un grado de homogeneidad en sus clasificaciones.

INDICADORES CUANTITATIVOS

INDICADORES CUALITATIVOS

-
- | | |
|---|--|
| 1) Similitudes en la estructura del insumo producto: materiales de construcción, o servicios de transportación. | 1) Actividades de rango regional. |
| 2) Grado de integración económica. | 2) Actividades movibles v.s. inamovibles. |
| 3) Actividades de importancia regional. | 3) Actividades dinámicas v.s. tradicionales. |
| 4) Actividades dependientes de factores externos. | 4) Actividades orientadas hacia la exportación y hacia el mercado interno. |
| 5) Potencial económico promotor. | 5) Actividades motoras v.s. actividades inducidas. |
-

Fuente: CARRILLO ARRONTE RICARDO, Op. cit. p. 80 y 81.

5. PLANEACION MUNICIPAL

Para construir un país más justo y democrático, es necesario integrar al municipio dentro del desarrollo nacional. En él se registran las demandas básicas de la población y ahí la participación social tiene posibilidades de desarrollo.

El municipio, como comunidad organizada y participativa, con capacidad política, jurídica y administrativa, se apoyará en la planeación democrática para fortalecerse como instancia del gobierno.

En el artículo 115 Constitucional se establecen las funciones del municipio, atendiendo en especial su autonomía administrativa y financiera.

Para llevar a cabo ciertas actividades de planeación es necesario fortalecer la capacidad de los municipios, pues "... la estrategia de desarrollo económico descentralizador encuentra de manera natural en el federalismo y, especialmente, en el municipio, su base territorial, social, política, económica, administrativa, jurídica y cultural para realizarse progresivamente y con firmeza. . . el impulso al municipio como promotor del desarrollo económico-social y de la democratización del país, debe ser la base que sus-

tente a las diversas políticas encaminadas a superar la crisis que sufre la nación".²⁵

A) PROBLEMATICA DEL DESARROLLO MUNICIPAL

Los municipios se enfrentan con una serie de problemas que dificultan su funcionamiento eficaz, lo que provoca la pérdida de su dinámica económica, política y social. Estos problemas son generados por el desequilibrio regional y por el proceso de centralización de decisiones y de los ingresos públicos.

La dinámica de crecimiento económico del país ha favorecido, tanto la formación de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse como regiones empobrecidas cuyo desarrollo se está estropeando constantemente. El crecimiento de la actividad económica se realiza en forma centralizada, esto es, se concentra en áreas urbanas o en áreas cercanas a ellas (como ya vimos en capítulos anteriores), donde se da la facilidad de encontrar mano de obra, financiamiento, consumo, etc. Esto a su vez, ocasiona que la mayoría de los recursos estatales sean destinados a obras de infraestructura y de servicios públicos que favorecen el desarrollo de dichas zonas, agudizando el problema de la centralización. Así se provoca el surgimiento de dos tipos de regiones: las urbanas o más desarrolladas, y las rurales, atrasadas, abandonadas y cuyos recursos humanos y naturales son desaprovechados.

En el municipio, este problema se presenta de la siguiente manera: Se da una separación entre la regionalización económica y la regionalización política territorial, en donde la primera no toma en cuenta a la segunda. Esta discordancia desalienta la planeación de las economías locales propiciando la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas y en consecuencia, provocando el desarraigo de éstos de su territorio.

La dinámica centralizadora de la economía ha generado también graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico del país. Se dan casos de un número muy reducido de municipios prósperos, que generalmente son las capitales de los Estados y ciudades importantes, como las cabeceras municipales, que se ven beneficiadas por el establecimiento de empresas y de servicios de infraestructura que tienden a concentrar la mayor parte de las participaciones federales destinadas a la administración municipal. Al igual que se engendran numerosos municipios empobrecidos, cuyos ingresos no bastan, y a veces, ni para lograr el sueldo de los empleados del ayuntamiento.

²⁵ICAP, PRI, IPONAP, El desafío municipal, PRI, México, 1982, p. 17 y 18.

Por consiguiente, dados los problemas a los que se enfrentan los municipios para su desarrollo* la solución más viable es un proceso de descentralización que le devuelva al municipio su autonomía económica y política**. Este proceso se deberá implementar de tal manera que propicie la desconcentración económica hacia las áreas atrasadas del país, mediante una planeación integral y coordinada del desarrollo regional, y de una manera interna, dando oportunidad al municipio de utilizar sus recursos al máximo.

B) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

El CALPULLI Azteca fue la célula de la organización política, económica y social de las diferentes tribus de México prehispánico. Además, era una unidad en la que las familias trabajaban y convivían cotidianamente, tenían también, sus propios dioses y festividades religiosas, y un jefe militar encargado del orden, el cual era asistido por representantes comunales designados por la colectividad.

Aunque cada Calpulli tenía que tributar al Imperio Azteca y a su Tlatoani (jefe de la tribu) particular, conformaba una unidad autónoma y desconcentrada, que reproducirse a sí misma. Así, el estado Azteca sólo se interesaba por el tributo y dejaba en autonomía las demás actividades del Calpulli.

El Calpulli como célula de la organización social y política, fue destruida a raíz de la colonización Española, la cual dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización de gobierno.

Este suceso marca en la historia de México el inicio de una tendencia centralista, que hasta la fecha perdura, aunque no con tanta intensidad.

En la época Colonial, la producción económica estuvo siempre sujeta al control de la metrópoli, esto generó que las actividades productivas se organizaran en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializadas en la producción de ciertos bienes.

Además de la aparición de esas actividades, los españoles formaron un sistema político que garantizara el avasallamiento de los habitantes de las comunidades indígenas.

** Problemas que pueden ser agrupados en cuatro rubros: a) los que son generados por el abandono económico; b) los que se refieren a la desigualdad social; c) los de enajenación política; y d) los relacionados a la estructura gobierno-sociedad. Para mayor información al respecto: PRI, ICAP, IPONAP, Op. cit. p. 63 en adelante.

*Existe un exagerado control por parte del gobierno federal hacia los Estados y luego de éstos hacia los municipios, en cuanto a la distribución de los recursos fiscales que forman parte de los egresos del municipio.

El México Colonial se dividió en: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la provincia de Yucatán. Cada uno de estos reinos estaba subdividido en provincias representadas por alcaldes mayores o corregidores, dependiendo ambos del gobernador del Reino.

Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener categoría de cabeceras o sujetos; según la función política que ejercieran las cabeceras, eran casi siempre las capitales de las regiones que contenían una suma determinada de localidades. Sus dirigentes políticos recolectaban los tributos y posteriormente los entregaban a los españoles. Las poblaciones que formaban las cabeceras eran designadas sujetos y eran las que pagaban tributos, los jefes de las tribus (Tlatoani) se convirtieron en caciques y su ciudad se tornó en cabecera municipal. En todas las cabeceras se implantó obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

En la época de la Conquista, las organizaciones municipales se van generando rápidamente, pues su creación garantizaba la institucionalización del poder de los españoles sobre los indígenas.

Casi durante todo el periodo Colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado Español, sin embargo, a principios del siglo XIX el municipio toma parte activa en el proceso político suscitado en aquel entonces: la guerra de Independencia.

La institución municipal se convierte en el núcleo del descontento popular y llega a ser la cuna del nacimiento del nacionalismo mexicano y del movimiento de independencia.

No obstante la fuerza adquirida anteriormente, la institución municipal se ve seriamente afectada durante el periodo independiente, pues su desarrollo dependió del curso de los acontecimientos políticos, y ante la gravedad de los problemas por los que atravesaba el país, el municipio pasa a formar parte en segundo plano.

Al terminar la independencia, tras once años de lucha, hubo que organizar de nuevo la administración pública del país. Y aunque el país empezaba a ser independiente bajo un contexto de crisis económica, política y social, en cuestiones municipales no se dieron muchos cambios debido a que las disposiciones de los ayuntamientos, aunque regían desde la época Colonial, no se oponían a la nueva Constitución.

Fue hasta 1936 que la Constitución centralista reglamenta por primera vez la vida municipal. Decide que las autoridades municipales deberían ser de elección popular y que los ayuntamientos tenían derecho a coleccionar sus rentas e impuestos propios. No obstante la libertad municipal que parecía existir, ésta dependía del poder político de los Prefectos y los Subprefec-

tos. Por lo que surgió una gran división entre los intereses locales y los generales debido al estricto control que el gobierno central ejercía sobre las provincias.

En 1843 se estableció que la República Mexicana quedaría dividida en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipios.

La dictadura de Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su dictadura. La centralización ahogó la vida municipal, los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre éstos y el gobierno de los Estados.

Mientras tanto, las obras de ornato, los servicios de agua, mercados, y en general las obras y los servicios públicos, sólo se realizaban en las ciudades más importantes, lo que a la larga provocó el surgimiento de los llamados polos de desarrollo.

La Revolución Mexicana, primera en el mundo en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores —entre ellos en el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906— el postulado de la libertad municipal.

El gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre por ley, el 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno Constitucionalista encabezado por don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución.

La conquista del municipio libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana, y cada uno de los estados de la federación debería de expedir sus respectivas leyes orgánicas municipales.

Derivada de la Constitución Federal y de las Constituciones de los Estados, se ha desarrollado una corriente de apoyo al federalismo que debe entenderse como el fortalecimiento a los estados y a los municipios.

En el periodo del Licenciado José López Portillo, anterior Presidente de la República, se ha señalado que: Se debe fortalecer económicamente a los Estados para que éstos, en uso de su competencia derivada del artículo 115 de la Constitución, fortalezcan a los municipios, base fingida si no tiene recursos suficientes. Fortalecer a los Estados, para que a su vez se fortalezcan los municipios.

TERCERA PARTE

ESTUDIO DE UN CASO: EL PROCESO DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

LOCALIZACION DEL ESTADO DE GUANAJUATO EN LA REPUBLICA MEXICANA



CAPITULO I. EL ESTADO DE GUANAJUATO

1. GENERALIDADES

Para poder desarrollar un tema como el del Proceso de Planeación Económica y Social en el Estado de Guanajuato, creimos conveniente dar una ubicación histórica y geográfica sobre el Estado (ver mapas).

Daremos una visión resumida, acerca de su marco histórico, datos físicos y condición geográfica y estructura administrativa constitucional.

A) MARCO HISTORICO

El Estado de Guanajuato tuvo un papel muy importante en la Historia de México, ya que éste fue uno de los más importantes centros mineros y esto a su vez implicó un proceso de desarrollo urbano muy acelerado en el cual se pueden citar hechos como los siguientes:

En primer lugar, podemos mencionar como hecho de suma importancia el establecimiento de los colonizadores españoles atraídos por los metales preciosos y otros minerales que eran extraídos en esta región. Todo esto tiene como consecuencia que la población indígena del lugar rompiera con sus estándares de vida y su economía de autoconsumo, para enfocarse a la creación de centros urbanos e infraestructura de la región en beneficio de los colonizadores; estos a su vez crearon una economía a base de Encomiendas, en donde el encomendador se embargaba de tener endeudados a los indígenas que se encontraban en su tierra, vendiendo los productos de intercambio a un precio más alto del que correspondía al producto.

Todo lo anterior hizo que se creara una economía cerrada en donde la producción estaba destinada para consumo interno de la región, esto implicó la concentración de la riqueza. Por parte de los criollos se comenzó

a dar una inconformidad de estar enviando las riquezas a España. Poco a poco los criollos se negaban a enviar estas riquezas lo que cooperó también a un mayor crecimiento urbano.

Como consecuencia de la evolución histórica anterior, el Estado de Guanajuato fue conformándose como una zona estratégica en el aspecto económico, político y militar. De aquí que se empiece a fraguar el movimiento de independencia (1810), en donde se manifestaban las inconformidades del pueblo ante el gobierno existente, el cual fue derrocado por los insurgentes, los cuales implantaron su gobierno, crearon una casa de moneda y la producción de armamento bélico.

Después de todos los hechos de la independencia, Guanajuato fue designado como entidad federativa (1824), para que en el año de 1858 se tomara como capital de la República Mexicana con el Lic. Benito Juárez. En el año de 1910, tuvo un papel de suma importancia en los movimientos de la Revolución Mexicana. También el Estado de Guanajuato fue cuna del movimiento Cristero en 1926, en las ciudades de Pénjamo y León.

En 1973 se inicia con carácter internacional el Festival Cervantino, el cual hasta la fecha se sigue llevando a cabo, con la intervención de varios países. Este festival, beneficia al Estado, principalmente en el plano turístico.

B) GEOGRAFIA ECONOMICA Y SOCIAL

Guanajuato se localiza geográficamente en la parte central de la República Mexicana, ocupando la parte sur de la meseta central y parte del centro del Eje Neovolcánico o Sierra Transversal.

Tiene una superficie total de 30 491 Km², razón por la que ocupa el vigésimo segundo lugar entre las entidades del país en cuanto a extensión territorial. Colinda con los Estados de San Luis Potosí al norte, Querétaro al oriente, Michoacán al sur y Jalisco al Occidente.²⁶

Está dividido en tres grandes regiones geográficas: Norte, Centro y Sur. La región Norte está subdividida en la Sierra Gorda y la Sierra Poniente; la región Central se llama también Bajío Guanajuatense; y la Región Sur, rica en recursos naturales, calidad de suelo y agua, dividida en los Altos.

Políticamente se divide en cuarenta y seis municipios, * formados por 6 028 localidades de las cuales 30 son ciudades, 6 villas y 44 pueblos, el resto lo forman las localidades menores o ranchos, ejidos, hacienda. Los

²⁶ Geografía del Estado de Guanajuato, Izaguirre M. Miguel, Gobierno del Edo. de Guanajuato, Gto., México, 1979. p. 10.

*Vér páginas 81 y 82.

municipios con mayor población son León, Irapuato, Celaya y Salamanca; estos municipios concentran más de la tercera parte de la población del Estado.

En lo que se refiere al sistema hidrográfico de Guanajuato, pertenece a la vertiente del Océano Pacífico y a la del Golfo de México. En la vertiente del Pacífico, destaca el río Lerma que es la corriente principal de la entidad; sirve de límite con Michoacán en la región suroeste de Guanajuato, y a su paso riega a la extensa zona agrícola del Bajío. Tiene como afluentes a los ríos Apaseo, Irapuato y Turbio; los que riegan la mayor parte del Estado, en las regiones norte, a este y oeste.

A la vertiente del golfo pertenecen los ríos Santa María y Xichú; el primero se localiza en el noreste del Estado y forma parte de la cuenca de los ríos Moctezuma-Pánuco. El segundo, también en el noreste del Estado, constituye el nacimiento del río Extóraz en Querétaro, afluente del Moctezuma.

GUANAJUATO: División Política por Municipios y Superficie.

MUNICIPIOS	SUPERFICIE EN KM²	%
Abasolo	534.90	1.74
Acámbaro	939.20	3.07
Allende	1 496.30	4.89
Apaseo el Grande	367.30	1.20
Apaseo el Alto	451.10	1.47
Atarjea	374.70	1.22
Celaya	579.30	1.89
Cd. Manuel Doblado	801.10	2.62
Comonfort	596.50	1.95
Coroneo	458.50	1.50
Cortázar	342.60	1.12
Cuerámaro	249.00	0.81
Doctor Mora	290.90	0.95
Dolores Hidalgo	1 590.00	5.20
Guanajuato	1 010.70	3.31
Huanímaro	123.30	0.40
Irapuato	786.40	2.57
Jaral del Progreso	152.80	0.50
Jerécuaro	828.30	2.71
León	1 183.20	3.87
Moroleón	179.90	0.59
Ocampo	1 097.00	3.59

**GUANAJUATO: División Política por Municipios y Superficie
(Continuación)**

MUNICIPIOS	SUPERFICIE EN KM²	%
Pénjamo	1 774.80	5.80
Pueblo Nuevo	81.30	0.27
Purísima del Rincón	209.50	0.69
Romita	493.00	1.61
Salamanca	774.00	2.53
Salvatierra	507.70	1.66
San Diego de la Unión	1 035.30	3.38
San Felipe	2 691.90	8.80
San Fco. del Rincón	517.70	1.69
San José Iturbide	517.70	1.69
San Luis de la Paz	1 816.80	5.94
Santa Catarina	246.50	0.82
Sta. Cruz de J. Rosas	394.40	1.29
Santiago Maravatío	81.30	2.26
Silao	537.40	1.76
Tarandácuaro	115.90	0.38
Tarimoro	362.40	1.18
Tierra Blanca	332.80	1.09
Uriangato	147.90	0.48
Valle de Santiago	835.70	2.74
Victoria	939.20	3.07
Villagrán	98.60	0.32
Xichú	855.40	2.80
Yuriria	788.80	2.58
TOTAL	30 507.70	100.0%

Fuente: Geografía Moderna del Estado de Guanajuato. Op. cit. p. 27.

En lo que se refiere a presas, el Estado de Guanajuato cuenta con 17 presas, de las cuales sobresalen por su capacidad la presa Solís, construida sobre el río Lerma, con una capacidad de 850.0 millones de m³ y con fines de riego y generación de energía eléctrica; la Ignacio Allende, ubicada sobre el río de Laja, con capacidad de 251.0 millones de m³, para riego y

control de avenidas; la Purísima sobre el río Guanajuato con capacidad de 196.0 millones de m³ y cuya finalidad es de riego y control de avenidas; y la Gavia sobre el río La Llave con 150.6 millones de m³ de capacidad exclusivamente para control de avenidas.*

Entre las lagunas más populares podemos mencionar, las de Yuriria en la parte sur, cuya longitud aproximada es de 17 Km. de largo, por 6 Km. de ancho y 2.60 m de profundidad. Esta laguna es artificial, construida en 1548 con el objeto de contener las aguas del río Lerma, la laguna Huanimaro, y cinco cráteres volcánicos en el municipio de Valle de Santiago.

En materia geográfica, la entidad se localiza entre la Mesa del Centro y el Eje Neovolcánico; la primera situada entre las sierras Madre Occidental y Madre Oriental y el Norte de la Sierra Volcánica Transversal. A esta provincia la caracterizan amplias llanuras interrumpidas por sierra dispersas, la mayoría de naturaleza volcánica, las llanuras de mayor extensión son de carácter aluvial y se encuentran en la zona de Llanos de Ojuelos, en tanto que en la región de los Altos de Guanajuato es menor la extensión de llanuras y mayor la frecuencia y amplitud de las sierras. La segunda se halla constituida por numerosas manifestaciones indígenas que tuvieron lugar durante la era Cenozoica.

Los sistemas montañosos del Estado están formados por las pequeñas penetraciones de la Sierra de Zacatecas, que dividen a la Altiplanicie Mexicana en mesa del Norte y mesa del Centro.

Al noreste se encuentra la sierra Gorda, y en el centro y noroeste la sierra de Guanajuato; al norte de la sierra de Guanajuato se encuentra la sierra del Cubo, y al extremo noroeste las de Comanjá, San Pedro y la Media Luna; al suroeste la sierrita de Pénjamo y al suroeste la de los Agustinos.

Entre las sierras Gorda y de Guanajuato, se extienden las llanuras de Dolores Hidalgo y de Allende; a lo largo de la parte centro-sur del Estado, se localizan tierras agrícolas de alta fertilidad, es decir, la región del Bajío, en ella se encuentran los valles de Celaya, Santiago, Salvatierra, Acámbaro y La Piedad.

El clima del Estado va desde el semicálido-subhúmedo, hasta el cálido semiárido. En la mitad norte, región de las sierras, prevalece templado semiseco con temperaturas que varían entre 15°C a 20°C y precipitaciones medias anuales de 400 a 800 milímetros cúbicos. En la mitad sur de la región de los valles, existen los climas semicálido, subhúmedo, al sureste, y el templado subhúmedo al sureste, con temperaturas de 15°C a 20°C y precipitaciones entre 800 y 1 600 milímetros cúbicos anuales.

En cuanto al uso del suelo, de la superficie total del Estado, las tierras

*Avenidas, se refiere a las crecidas de los ríos que pueden provocar graves inundaciones.

con aptitud agrícola, ascienden a 1 211.5 millas, es decir el 39.7%. Predomina la agricultura de temporal, ya que menos de la tercera parte de esta área son tierras de riego.

La actividad ganadera se desarrolla en el Estado, y cuenta para ello con una superficie de 1 032.2 mil. Has., es decir, un poco más de la tercera parte de la superficie total del Estado. Y la actividad forestal cuenta con 173.4 mil. Has., para su desarrollo, un 5.8% del total.

Los tipos de vegetación que predominan en la entidad son: matorrales de zonas áridas como el crasicuale, desértico micrófilo y pastizales en el norte; al este se tiene un área de bosque de pino y encino; en la mitad sur, se localizan grandes áreas con matorrales de zonas semiáridas como el subtropical, así como el mezquite; finalmente, el resto del Estado, 20.7% de la superficie, está constituida por zonas urbanas, cuerpos de agua y áreas sin uso alguno.

Las características de la población y de las viviendas, se presentan en dos tomos del último censo que se realizó. X Censo Nacional en 1980, y en ellos se proporcionan datos sobre la población total de la entidad, su estructura por edad y sexo, estado civil, actividades económicas, nivel de alfabetismo e instrucción, religión, características lingüísticas, lugar de nacimiento, alimentación y aspectos relacionados con la vivienda, como son ubicación, el tipo de tenencia, materiales de construcción utilizados, disponibilidad de servicios y su número de ocupantes.²⁷

También se profundiza sobre temas como las características educativas de la población, sus movimientos migratorios, el tamaño de las localidades que fueron objeto del censo y otras relacionadas con la actividad económica de los habitantes, tales como actividad, ocupación, posición que ocupan en el trabajo, horas laboradas y nivel de ingreso.

De esta información, según algunos indicadores que comparados con los del censo de 1970, nos dan un reflejo de los avances logrados en materia económica y social en el Estado.

Así, en 1970, la entidad contaba con 2 270 370 habitantes para 1980, existían 3 006 110 personas; el descenso en los niveles de fecundidad que se han presentado en el país en los últimos años, también han reflejado sus logros en Guanajuato, por ejemplo, el número promedio de hijos disminuyó del 3.4% en 1970 al 3.2% en 1980. Este descenso ha originado cambios en la estructura por edad de la población del estado al reducir la porción de personas menores de 15 años y aumentar las de edades superiores.

En 1970, la población menor de 15 años representaba el 48.2% de la población, para 1980 ésta se redujo a 45.5%, en tanto que los mayores de

²⁷ Conferencia sobre Guanajuato COPLADES y X Censo Nacional de Población y Vivienda. Guanajuato, Gto. 16 de febrero, 1984.

15 años elevaron su proporción en este periodo al pasar de 51.8% al 54.5%.

En materia de alfabetismo, los resultados logrados durante la década pasada fueron sumamente halagadores, pues se redujo el analfabetismo en este periodo del 37.5% al 24.1% en la proporción de personas de 15 años y más que no sabían leer ni escribir.

En cuanto a los niveles de instrucción, la población de 10 años y más que carece de ella se redujo en 25.8% aumentando la que estudió por lo menos un año adicional a la primaria, esta cifra pasó de 87 803 a 284 904 personas en 1980.

La proporción que representa la población económicamente activa del total de los habitantes, muestra el grado en que los individuos en edad de trabajar se incorporaron al mercado de trabajo. En México dicha proporción ha seguido una tendencia ascendiente en el último decenio al pasar de 43.6% en 1970 al 53.8% en 1980 (según datos preliminares a la entrega del X censo en 1984). Esta tendencia se muestra también en el Estado ya que la población económicamente activa en 1970 fue del 41.7% de la población de 12 años y más, mientras que en 1980 llegó al 51.7%.

Otro fenómeno que debe destacarse, es la incorporación de la mujer en las actividades económicas del país, hecho que se expresa en la elevación de la población femenina en la población económicamente activa en total, en 1970 en Guanajuato la población económicamente activa era de 17.8% mujeres y 82.2% hombres, en tanto que en 1980 cambió a 27.5% mujeres y 72.5% hombres. Y si lo vemos a través de la tasa global de participación, ésta pasó de 7.4% en 1970 a 27.8% en 1980.

Respecto a la vivienda, indicador básico del bienestar social, se puede decir que el número promedio de ocupantes por vivienda en el Estado ha disminuido ligeramente al pasar del 6.33% al 6.28%. Mejoría que se verifica en la calidad de la vivienda misma, sea por los materiales con que fueron construidas o en lo relativo a la disponibilidad de servicios primarios, como energía eléctrica, agua entubada y drenaje. Esta información es importante porque se puede relacionar directamente con la elevación del bienestar social y con ello se aumentaron las condiciones de sanidad para la población, originando como resultado un mejoramiento en las condiciones de salud de la población y una disminución de la mortalidad por insalubridad.

La población de vivienda con agua potable aumentó de 56.2% a 68.4%, las que disponían de energía eléctrica se incrementaron del 51.6% al 71.5% y al porcentaje de viviendas en las que existía el servicio de drenaje creció del 35.9% al 46.9%.

C) ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

La Constitución del Estado de Guanajuato está dividida en once títulos.

Los títulos primero y segundo tratan de las garantías individuales, familiares y sociales; se indica que en el Estado Libre y Soberano de Guanajuato todos los individuos gozan de las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las consignadas en su propia Constitución.

También regulan dichos títulos la condición política de los guanajuatenses, sus derechos y obligaciones.

El título tercero trata de la soberanía y forma de gobierno, e indica que el Estado de Guanajuato está constituido por la reunión de sus habitantes y por su territorio, y es libre, soberano e independiente en su administración y gobierno interiores.

La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes del Estado; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y democrático, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre.

En el título cuarto se establece que el Estado de Guanajuato se divide en municipios, y que éstos, a su vez, se subdividen en cabeceras y delegaciones.

El título quinto aborda la división de poderes: el poder supremo, para su ejercicio, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

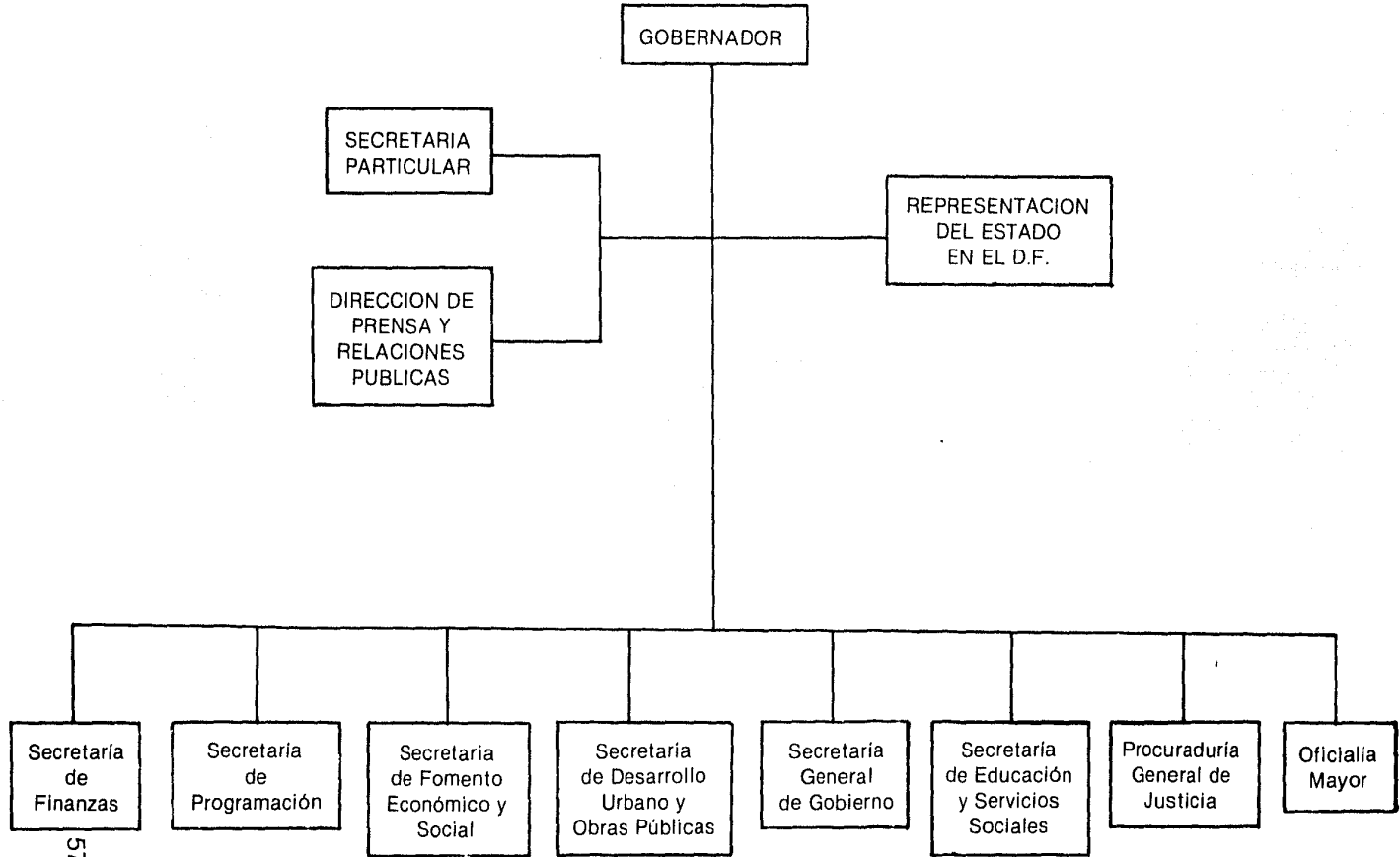
El Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura de Guanajuato.

El Poder Ejecutivo se ejerce por una sola persona, denominada Gobernador del Estado.

Corresponde el ejercicio del Poder Judicial al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a los jueces de primera instancia, a los jueces municipales y a los jurados.

Jamás podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni el Legislativo depositar la suma de su poder en una sola persona.

1. ORGANOGRAMA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO



CAPITULO II. ORGANISMOS E INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA PLANEACION

1. DELEGACION REGIONAL EN GUANAJUATO DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Una de las instituciones encargadas del sistema de planeación en el Estado de Guanajuato, es la Secretaría de Programación y Presupuesto, mediante una delegación regional en el Estado, misma que deberá coordinarse con la Secretaría de Programación y Presupuesto Estatal, para que en un esfuerzo conjunto puedan elaborar el plan, o planes estatales de desarrollo dentro del ámbito nacional que enmarca el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta que los objetivos y metas a lograr a nivel estatal, deberán ser congruentes con los mismos a nivel nacional.

La SPP y sus delegaciones regionales se rigen por un reglamento interior de la misma Secretaría, el cual fue expedido en 1980, por el entonces Presidente de la República, José López Portillo, según las facultades que le confiere el artículo 89 Constitucional al Ejecutivo, y con fundamento en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este reglamento, trata acerca del ámbito de competencia y organización de la Secretaría, de las atribuciones del secretario, subsecretarios, oficial mayor y coordinadores generales, así como de la desconcentración administrativa y de las delegaciones regionales.

Entre las funciones principales de la SPP está la de conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planos a cargo de la Secretaría establezca el Presidente de la República, (según el artículo tercero de este reglamento), lo que logrará a través de sus unidades administrativas.

Otro de los aspectos que es de nuestro interés sobre este reglamento, es lo referente a las atribuciones del secretario, mismas que se mencionan en el artículo quinto del reglamento, y que según la fracción décima del mismo artículo, corresponde al secretario resolver sobre la creación, modificación o supervisión en la Secretaría de las delegaciones y subdelegaciones, con la circunscripción territorial que juzgue conveniente, mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Por último, el artículo 40 del mismo reglamento, establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que sean necesarios, que estarán jerárquicamente subordinados con atribuciones es-

pecíficas para resolver sobre la materia y el ámbito territorial que sea determinado en cada caso, de conformidad con los instrumentos jurídicos que los creen.

De acuerdo con esto se crearán las delegaciones regionales que se establecerán en número, lugar y con la circunscripción territorial que determine el secretario. Las funciones de esta delegación están jurídicamente basadas en un acuerdo que establece las normas generales de organización y funcionamiento de las delegaciones regionales de la S.P.P. (Reglamento interior de la SPP).

2. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DEL ESTADO

Las funciones que corresponden a esta Secretaría están enmarcadas en la Ley Orgánica del Estado de Guanajuato, pero podemos distinguir entre las principales, la elaboración, con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los programas estatales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social; el programa de gasto público del Estado y los proyectos específicos que fije el Gobernador.

La Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno del Estado va a llevar a cabo su objetivo principal con la coordinación de sus tres direcciones, en las que delega estas funciones de la manera más racional. Estas direcciones son:

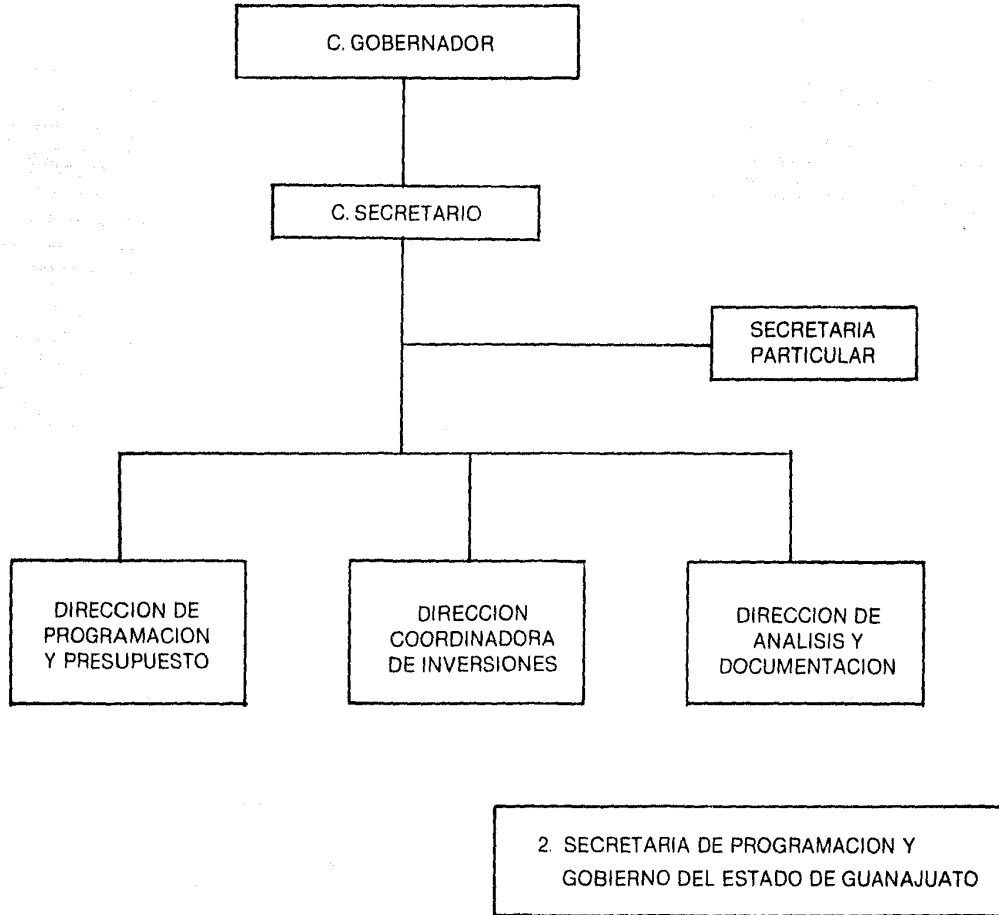
- 1) Dirección de Programación y Presupuesto.
- 2) Dirección de Coordinación de Inversiones.
- 3) Dirección de Análisis y Documentación.*

La primera dirección tiene como principales objetivos y metas:

El control presupuestal y a la vez consolidar la operación del sistema de presupuesto por programa implantado en 1984; la presentación de la Ley de Egresos para 1984; estos objetivos se llevan a cabo asignando diferentes actividades a los diferentes departamentos que conforman dicha dirección.

La segunda dirección tiene como principales objetivos y metas, formular un esquema de planeación que sirva de marco para determinar la oferta de obras y servicios para el Estado, para poder definir con esta base los requerimientos de inversión a ejercer con los programas estatales de inversión. Supervisar los actos contratos que resulten de los programas es-

*Organograma 2.



tatales de inversión para 1984, estableciendo los mecanismos de seguimiento y control para los programas estatales de inversión.

La tercera y última dirección tiene como principales objetivos y metas el diseño e implantación de un sistema estatal de información; el asesoramiento técnico a las dependencias para que desarrollen sus sistemas y procedimientos de mecanización de la información.

El aspecto jurídico de la Secretaría, se rige por medio de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, (la última con vigencia desde 1980).

3. CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

El CUD es un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su propósito básico es el de impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, mediante programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el robustecimiento del municipio.

En el CUD, se incluyen compromisos específicos para que los ejecutivos estatales promuevan la creación del Sistema Estatal de Planeación Democrática y se fortalezcan los COPLADES, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el SNPD.

Para la aplicación del CUD, se necesita una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar, dentro de los programas estatales de inversión; se precisan también, compromisos específicos para que el Gobierno Federal transfiera a cada entidad —y con la supervisión de ésta a los municipios— servicios públicos de educación, agua potable, luz, etc.; y una estrategia de fortalecimiento municipal, mediante la cual los gobiernos federales y estatales se comprometen a coordinar sus acciones con las autoridades municipales.

En resumen, en el CUD se establecen las tareas que efectuarán los Ejecutivos Federal y Estatales para apoyar y ejecutar lo anterior, destacando aspectos como asistencia técnica, mecanismos de participación social en los Estados, ampliación de las actividades de apoyo de dependencias como COPLADES, y proponer lineamientos generales para el funcionamiento y fortalecimiento de los SEPD.

4. PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL

A partir de 1977, cuando se creó el CUC, Convenio Unico de Coordinación, se pretendía una cooperación de esfuerzos entre la Federación y los Estados, para el óptimo logro de los objetivos nacionales y estatales, y la mejor

asignación, utilización y aprovechamiento de recursos para alcanzar tales objetivos.

La presente administración nacional, para poder establecer las bases para una mayor optimización de recursos en la realización de Programas de Desarrollo Regional, elaboró un Manual Unico de Operación de los Programas de Desarrollo Regional, el cual presenta los lineamientos, normas y procederes de las distintas fases del proceso de operación de los programas mencionados.*

Todo esto, en concordancia y congruencia con la idea general de fortalecimiento y eficiencia de los programas de inversión que operan en el CUC, dentro del ámbito de política de desarrollo regional que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

Con el afán de perfeccionar los mecanismos de coordinación entre Federación, Estado y Municipio, el Convenio Unico de Desarrollo 1984, integra en una sola modalidad denominada PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL (PDR), todo lo que anteriormente (con el CUC) se refería a la planeación del desarrollo regional, es decir, aquellos programas como PIDER, PEI, PAZM, PROSEC y PRODES.**

Esta cohesión, es con el objeto de evitar el malgasto de esfuerzos, y la duplicidad de funciones y acciones, que se presentaban anteriormente*** al agregarse programas al CUC que atendían a diversos objetivos y se creaban en diferentes periodos de tiempo.

Por esta razón, los PDR contarán con una cobertura programática bastante amplia, para impulsar la desconcentración del gasto público federal, destinando más recursos para la ejecución de las obras en los Estados y Municipios, coadyuvando con ésto, al fortalecimiento municipal, a través de una mayor participación de éste y de los diferentes grupos sociales en la programación de la inversión, su seguimiento y control.

Además, se introduce un nuevo elemento para la programación, que será el nivel subregional, que se establecerá en el seno de los COPLADES, y cuya finalidad será determinar un sistema único de regionalización para cada Estado, dividiéndolo en subregiones específicas.

*Este manual se irá renovando y adecuando cada año, según las necesidades que se van presentando, por lo que su vigencia sólo será de un año.

**PIDER, Programa Integral de Desarrollo Rural; PEI, Programa Estatal de Inversiones; PAZM, Programa en Apoyo de Zonas Marginadas (mismo que surgió con COPLAMAR); PROSEC, Programas Sectoriales; y PRODES, Programas Pro-Desarrollo.

***Sucede que el Estado tenía sus programas de desarrollo como PIDER pero los cuales sólo podían ejecutarse si no rebasan una cierta cantidad o monto para su realización, en tanto que sectorialmente la federación tenía los mismos programas de desarrollo, sólo que a nivel Secretaría de Estado, y dependiendo no de prioridades estatales sino nacionales, por lo tanto, se daba duplicidad de funciones.

Como ejemplo de algunos programas de desarrollo regional tenemos:

1) Programas Productivos, destinados a impulsar el desarrollo auto-sostenido y equilibrado de áreas rurales y urbanas marginadas, mediante la inversión destinada a la producción, principalmente de bienes básicos para la población necesitada, con el propósito de lograr una mayor productividad de los recursos del campo, forestales, pecuarios y pesqueros.

2) Programas de Infraestructura, Básica de apoyo, encargados de dotar a las comunidades que lo requieran, los servicios de bienestar social mínimo necesario, como electrificación, carretera, caminos rurales, etc., así como dar apoyo a las ramas comercial y productiva.

3) Programas de Infraestructura para el Desarrollo Social, coadyuvan a dotar los servicios a la comunidad urbana y rural, así como garantizar mínimos de bienestar social en materia de nutrición, seguridad social, asistencia médica y demás, que conlleven a la eficiencia de actividades que aunque no son productivas, promueven al desarrollo social de estas comunidades en todo el territorio nacional.

4) Programas de Coordinación Especial, los cuales permiten optimizar dentro de un ámbito fiscal, los recursos de los gobiernos Federal y Estatal, para realizar acciones que apoyen los planes y programas de desarrollo estatal.

Por otra parte, los Programas de Desarrollo Regional representan el esfuerzo de coordinación entre las tres instancias de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, para realizar inversiones que propicien mejores condiciones de vida a nivel estatal y municipal. Además, la realización de estos programas deberán ser congruentes con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los Planes Estatales de Desarrollo y en los programas de mediano plazo subregionales.

La propuesta anual de inversiones* es la médula de los programas de desarrollo regional y su propósito fundamental es recoger y sintetizar las necesidades y demandas de la población, para que en base en éstas se determine la estrategia de desarrollo para cada una de las subregiones del Estado. En la elaboración de esta propuesta participarán la Asamblea Plenaria, la Comisión Permanente, subcomités sectoriales y regionales y el Secretariado Técnico todos del COPLADE.

De acuerdo con lo que se establece en el PND, en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDR, se requiere de la participación activa de la comunidad, pues es la directamente beneficiada por las obras de dichos programas.

En cuanto a la programación-presupuestación de estos programas,

*La cual será elaborada en el seno de los COPLADES.

podemos decir que es el proceso que determina las acciones y metas que tendrán que cumplirse en el siguiente ejercicio presupuestal, establece la asignación de recursos humanos, materiales y financieros, fijando las actividades específicas a ejecutarse por los gobiernos Federal y Estatal de acuerdo con los lineamientos, estrategias y líneas de acción del PND, de los PED y los programas de mediano plazo subregionales, enmarcados en el CUD que celebre el Ejecutivo Federal con el Ejecutivo Estatal.

Este proceso se realizará a través de la integración de paquetes programáticos microregionales, los que señalarán los proyectos y los montos de inversión que habrán de ejecutarse en las diferentes microregiones del Estado.

5. COMITES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO ESTATAL Y COPLADEG

Los COPLADES son mecanismos de suma importancia para la coordinación intergubernamental para las decisiones de inversión pública, a través de la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. De esta manera, representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de las entidades federativas.

Al darles mayor apoyo, se busca que lleven a cabo dos funciones: Primero, que funcionen como la unidad técnica en donde se hagan compatibles las demandas y propuestas de inversión de los sectores administrativos federal, estatal y municipal. Es decir, se busca afianzar el espacio de negociación que permita ajustar los criterios de planeación global con las propuestas sectoriales y las necesidades municipales, evitando la dispersión de recursos, la duplicación de obras y asegurando el cumplimiento puntual de los proyectos.

Segundo, se pretende que el COPLADE sea un ámbito de información para que Estados y municipios conozcan previamente la información sobre el monto de los recursos por ejercer y el grado de avance de los proyectos.

En este proceso de fortalecimiento de la institución se da importancia especial a la incorporación del municipio en las decisiones sobre la realización de obras de carácter federal y estatal y se incluyen las demandas específicas que plantean los municipios* en el proceso de programación anual de los otros niveles de gobierno.

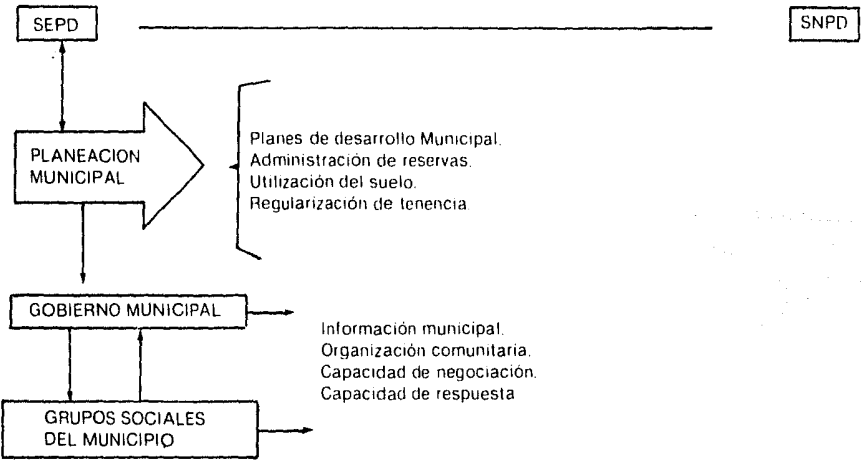
*Hay que recordar que en el municipio es donde las demandas populares se sienten más. Ahí se hace el listado de prioridades fundamentales de acuerdo a lo que el mismo pueblo

Dentro del COPLADE conviene ampliar y precisar las atribuciones de las delegaciones federales, de tal modo que las distintas Secretarías de Estado y sus entidades coordinadas apoyen el establecimiento y consolidación de los SEPD.

Algunas de las funciones más importantes del COPLADE son: mantener las relaciones conducentes a la ejecución de los programas y acciones convenidos; establecer comunicación y mecanismos de coordinación entre las representaciones federales; asistir técnica y operativamente a las autoridades estatales en el establecimiento del SEPD así como procurar la congruencia de éste con los lineamientos del PND; colaborar en el establecimiento y vigilancia de la aplicación de normas y lineamientos metodológicos para el control y la evaluación del Plan Estatal; y desarrollar coordinadamente con los Estados, los programas de capacitación de recursos humanos para la planeación.

Aparte de las anteriores, actualmente los COPLADE desempeñan en las entidades del país las siguientes funciones: elaborar, con la participación de los diferentes grupos sociales de la comunidad, el Plan Estatal de Desarrollo, y actualizarlo cuando sea necesario; coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal e instrumentar los planes y programas de desarrollo estatal; y establecer las normas y lineamientos para coordinar el control y la evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal, así como procurar el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

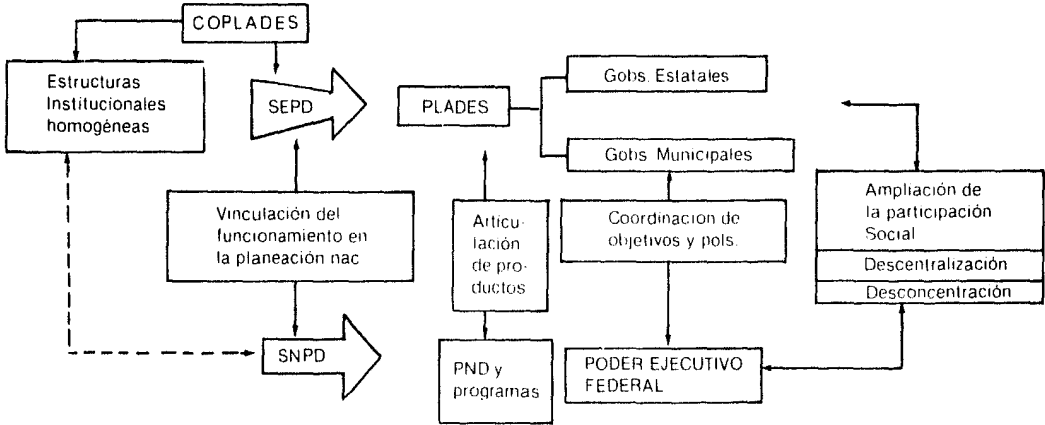
PLANEACION MUNICIPAL:



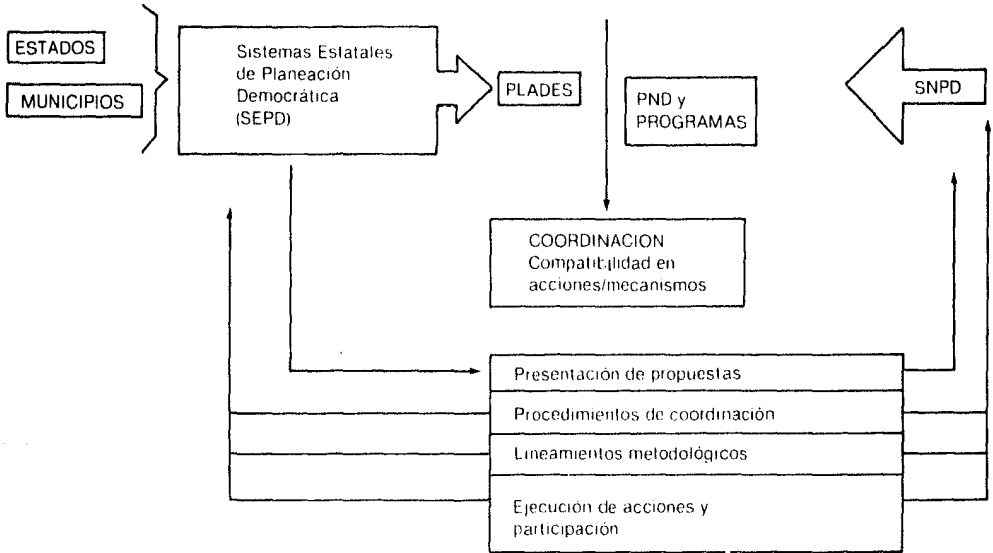
expresa. Así, las comunidades municipales, al participar efectivamente en los sistemas de planeación, podrán vigilar más directamente los proyectos, ya sean de obra o de servicios públicos.

Por último esquematizaremos la planeación estatal y municipal y su relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el papel de los COPLADES dentro de este marco.

PLANEACION ESTATAL EN EL SNPD:



PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SNPD:



Fuente: Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. SPP. México. pp. 65 y 67.

COMITES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO ESTATAL DE GUANAJUATO

En el Estado de Guanajuato el antiguo COPRODE se creó el 27 de enero de 1975 y funcionó hasta el 8 de junio de 1981, cuando se sustituyó por el actual COPLADEG, en virtud del Decreto Gubernativo No. 16, artículo primero. El día 11 de junio del mismo año se llevó a cabo la primera Asamblea Plenaria del COPLADEG, y después de tres años es posible señalar que su funcionamiento ha sido irregular, que no se ha logrado el propósito de formular y disponer de un Plan Estatal de Desarrollo, que sólo se ha formado algunos Subcomités Sectoriales que inclusive no ha trabajado con continuidad, que sólo se han efectuado reuniones para iniciar o aprobar las propuestas anuales de inversión pública, etc.

En suma, se ha desaprovechado en Guanajuato el magnífico instrumento de coordinación y planeación que representa el COPLADEG, haciéndose necesario impulsar su funcionamiento para formular, el citado Plan de Desarrollo Estatal, y la elaboración de los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal.

En otras palabras, no basta o es suficiente el disponer de un Plan Nacional de Desarrollo que dé directrices y facilite la realización de una serie de actividades de planeación y programación. Tampoco será a través de Decretos, Convenios o Acuerdos como se hará efectivo el funcionamiento y operación de los mecanismos e instrumentos señalados. Sino que se requiere una completa voluntad política a los tres niveles, que trascienda y convenza a los técnicos y funcionarios encargados de su instrumentación, y que se traduzca en eficientes grados de coordinación y de apoyo mutuo, que permitan la ejecución continua de una serie de trabajos que hagan realidad el desarrollo socioeconómico de la entidad y sus municipios.

COPLADEMUG

Si al municipio se le considera como célula básica del quehacer público tendiente a un desarrollo integral, entonces éste debe considerarse como un objetivo fundamental dentro del proceso de planeación del desarrollo.

Según este criterio, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG) ha tratado de incorporar a los municipios del Estado a los avances socioeconómicos que reclama el desarrollo integral.

En el caso de Guanajuato se pretende encontrar las soluciones a las diferencias municipales que impiden la compaginación del desarrollo municipal con el desarrollo integral mencionado.

No sólo se pretende dar a los municipios los recursos técnicos o el apoyo a asesoría técnica para realizar estudios que pondrían en evidencia esas deficiencias; sino que las acciones en favor del municipio se han dado en forma paulatina pero de manera firme y siempre aprovechando la oportunidad de las coyunturas que presenta el quehacer público del Estado y los municipios, para que exista congruencia entre el momento y la necesidad histórica.

Para que se pueda dar una autonomía y libertad política y administrativa en los municipios, se requiere de una suficiencia económica, y para ésto se necesita dotar al municipio de los recursos financieros que le permitan emprender acciones inmediatas y prioritarias para mantenerse y avanzar de conformidad con el progreso nacional.

También se busca enriquecer la administración pública municipal otorgando a los ayuntamientos un carácter plural y democrático de gran magnitud para que con la participación de criterios que pertenezcan a diferentes bases y principios ideológicos.

Por lo tanto, se crean los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, que formen la acción última que completa un ciclo del proceso hacia el fortalecimiento municipal.

Para tratar el tema de fortalecimiento municipal en el Estado veremos cuales son los objetivos principales de la reciente ley de vigorización municipal y así poder formarnos un criterio fundamental legalmente.

Esta ley establece y declara la utilidad y orden público al Plan Estatal de Vigorización Integral Pro-Municipios, mediante el cual el Gobierno del Estado los respaldará fiscal y materialmente, les prestará apoyo técnico y financiero para su planeación y coadyuvará con ellos en la realización de sus objetivos.

El gobierno del Estado dentro de este plan, tomará diversas acciones tendientes a fortalecer a los municipios.

Los recursos para apoyar a los municipios se canalizarán en beneficio de las acciones que esta ley contempla, conforme al momento y términos de liquidación que indica el Cap. II pero nunca serán inferiores a los establecidos en la ley de coordinación sindical.

Para la ejecución de los diferentes programas, acciones y demás aspectos que esta ley contempla, el Ejecutivo Estatal integrará una comisión intersecretarial formada por las Secretarías de Programación, la de Finanzas, y la de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, que será coordinada por quien designe el propio Ejecutivo.

Dicha comisión sesionará las veces que considere conveniente, pero celebrará generales con la totalidad de las Presidencias Municipales cuando menos tres veces al año, a fin de informar, coordinar y, en su caso, establecer las metas y lineamientos conducentes.

Así, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMU), queda constituido como un organismo integrado como cuerpo colegiado compuesto por los tres niveles de Gobierno y por los Sectores Social y Privado, será por su ámbito municipal, el organismo que por su estructura orgánica y atribuciones, tendrá la capacidad para ser el único mecanismo que aglutine y oriente las diferentes instancias que inciden en el quehacer político, social y económica local; lo que le dará la fuerza necesaria para instrumentar, coordinar y evaluar los planes de desarrollo socioeconómicos que han sido entregados como un impulso más al Municipio libre.

De esta manera nos damos cuenta que los COPLADES pueden ser los medios de coordinación con las instituciones estatales y federales, así como los COPLADEMUS pueden ser un instrumento de planificación conjunta.

CAPITULO III. PROPUESTA DE UN PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL MICROREGIONAL

A) INTRODUCCION

Para terminar con esta investigación sobre el proceso de planeación económica y social en México, el caso del Estado de Guanajuato, se presenta ahora (una propuesta de) un plan de desarrollo socioeconómico subregional, en el que se toman en cuenta municipios del Estado de Guanajuato, Pénjamo, Cuerámara, Cd. Manuel Doblado, Purísima del Rincón, también llamada Purísima de Bustos y San Francisco del Rincón.

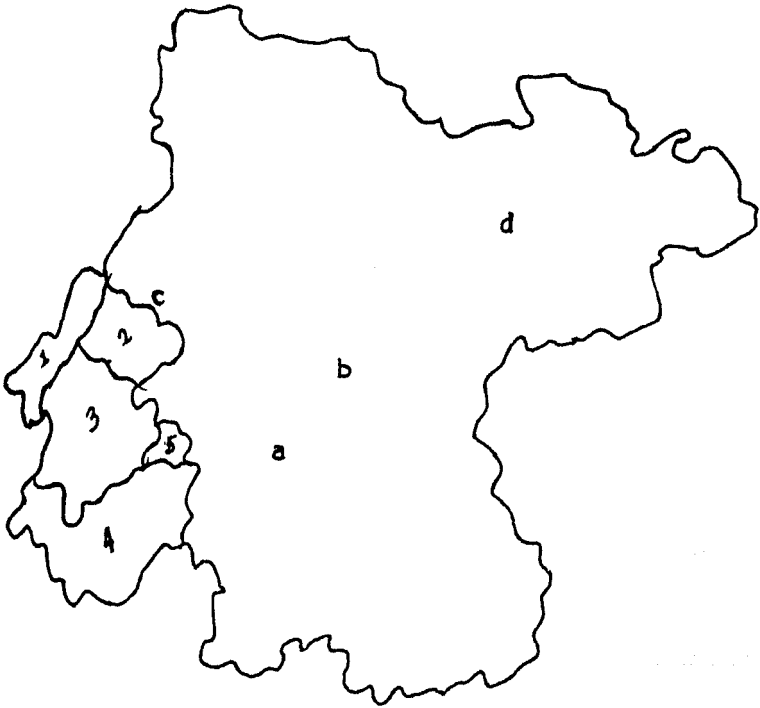
Estos cinco municipios, con diferentes niveles de desarrollo cada uno, forman una región centrosuroeste del Estado; (además si observamos el mapa, veremos que geográficamente forman una faja centrosuroeste).

Por otro lado, mediante el diagnóstico de la subregión nos podemos dar cuenta de los obstáculos, perspectivas y tendencias que exigen esfuerzos continuados y coordinados para corregir desviaciones y aplicar las soluciones más adecuadas a las localidades que conforman la subregión, las cuales en su mayoría representan bajos niveles de desarrollo económico y social en relación a otras áreas y regiones del Estado de Guanajuato.

Se plantea también, mecanismos y acciones específicas para concretar la participación del nivel municipal en las decisiones de programación, a través de apoyo en la elaboración de proyectos, instrumentación de obras en beneficio de las localidades, con el objeto de lograr un mayor impacto de obras y servicios, y el aprovechamiento máximo de los recursos en la ejecución y operación.

Integraremos además, observaciones sobre el comportamiento de los

REGION CENTROSUROESTE DE GUANAJUATO



1. San Francisco del Rincón
2. Cuerámara
3. Manuel Doblado
4. Pénjamo
5. Purísima del Rincón

Localidades Importantes:

- a) Irapuato
- b) Guanajuato
- c) León
- d) Dolores Hidalgo

programas con los que el sector público ha contribuido al desarrollo de las distintas comunidades de los municipios, y pone de relieve aspectos y factores determinantes que, a corto y mediano plazo pueden sustentar los cambios deseados para superar la problemática actual.

A.1) ASPECTOS HISTORICOS

Los aspectos históricos del Estado de Guanajuato de una manera muy breve, los dimos en la Introducción de la tercera parte de nuestra investigación, sin embargo, para ubicarnos en el terreno de nuestra subregión daremos un pequeño marco histórico de cada municipio de nuestra subregión.

CUERAMARO

Antiguamente este municipio era una aldea precortesiana de nombre Tarasio, cuyo significado era el de "Lugar de Abrigo Pantanos". Después varios siglos, en 1869 el Congreso Constituyente vigente del lugar de Pueblo a Cueraámáro y su nombre oficial es el de Cueraámáro de Degollado, en honor del libertador y reformista Santos Degollado.

PURISIMA DE BUSTOS

El territorio de este municipio formaba parte de la Alcaldía de León, habiéndose formado en 1603 con el nombre de Purísima del Rincón, más tarde en Honor del Pintor Hermenegildo Bustos, nativo de ese lugar adquiere el nombre de Purísima de Bustos.

SAN FRANCISCO DEL RINCON

En 1067 se funda el Pueblo de San Francisco del Rincón, en 1865 se le concede el título de Villa y en 1867 se crean por decreto los municipios de Purísima y San Francisco, por último en 1899 por decreto Constitucional del Estado se erige como ciudad.

CD. MANUEL DOBLADO

Fue fundada en 1634 con el nombre de "San Pedro Piedra Gorda". Su nombre fue cambiado por el de Cd. Manuel Doblado, debido a que el ilustre gobernante, político y militar es de ahí. En 1900 se le otorga la categoría política de Ciudad.

PENJAMO

Sus primeros pobladores fueron los indios Huachichiles. Su nombre, de

origen tarasco significa "Lugar de los Sabinos". Como pueblo español fue fundado en 1542, en 1851 se convierte en Villa y en 1904 en Ciudad.

El territorio de este municipio, cuenta con algunos sitios arqueológicos en lugares como Cerro de Barajas, Cerro de San Miguel y el Sauz; también hay cuevas naturales en el Cerro de San Gregorio y en Tupátaro.

El municipio de Pénjamo tiene relevancia histórica porque en una de sus poblaciones nació Don Miguel Hidalgo y Costilla, en 1753; en 1817 fue fusilado el capitán insurgente Francisco Javier Mina; en 1888 cruza por este municipio por primera vez el ferrocarril de pasajeros de la ruta México-Guadalajara y en 1890 se pone en operación el servicio de alumbrado eléctrico; y de 1927 a 1929 el municipio se ve envuelto por el movimiento Cristero.

A.2) UBICACION Y RECURSOS

De las tres grandes regiones en que se divide el Estado de Guanajuato, nosotros hemos formado una pequeña subregión con los cinco municipios antes mencionados, de los cuales dos, Pénjamo y Cuerámara pertenecen a la Región Sur del Estado y tres, Purísima del Rincón, San Francisco del Rincón y Cd. Manuel Doblado pertenecen a la Región Centro.

Esta subregión centrosuroeste tiene una población total de 243 603 habitantes, es decir 8.10% de la población total del Estado, con un total de 737 localidades y una superficie de 3 552.1 Km² que representa el 11.6% de la superficie total del Estado.*

Sus límites son: al sur colinda con el Estado de Michoacán, al norte con el municipio de León, y el Estado de Jalisco, al este con los municipios de Romita, Abasolo y parte de León y al oeste con el Estado de Jalisco.

En general puede señalarse que esta región o subregión tiene un bajo nivel de desarrollo que comparado con un contexto estatal su importancia es mínima. Sin embargo, cuenta con recursos potenciales y naturales susceptibles a ser explotados, tales como los agropecuarios, de pequeña y mediana industria y de producción de bienes "típicos" de la región, que debidamente aprovechados pueden generar mayor productividad y aumentar el empleo de su población y mejorar las condiciones de vida.

Esta subregión, está formada por terrenos semiplanos y planos que facilitan la explotación agrícola. Existen tierras de temporal y de riego, aunque el problema de escasez de lluvias es muy grave, se da un bajo nivel de industrialización, lo que hace que la población que no se dedica al sector

*Cifras que fueron obtenidas sumando las cantidades correspondientes de cada municipio.

agropecuario, emigre hacia otros lugares donde pueda asegurar sus mínimos de bienestar.

El resago de esta región a nivel estatal se debe a la falta de transportación eficiente en la mayoría de las localidades, a la concentración de recursos en el corredor del Bajío, falta de comunicaciones y de recursos naturales explotados, pues cuenta con potenciales productivos que pueden aprovecharse y llevar a un aumento en la productividad y empleo y a mejoras en las condiciones de vida.

Es una región predominantemente agropecuaria, con bajo nivel respecto a la actividad industrial. Se produce en esta región principalmente maíz, sorgo, garbanzo y trigo, y en cuestión pecuaria ganado vacuno, porcino y avícola.

Otro de los problemas principales a los que se enfrenta esta subregión es que la mayoría de su población se concentra en las cabeceras municipales, lo que aumenta los problemas a la hora de prestación de servicios municipales y que además existen muchas comunidades y muy dispersas, lo que dificulta la cobertura de servicios de luz, agua potable y drenaje, así como la red carreteras.

Uso del Suelo	Cd. Manuel D.	Cuerámara	Pénjamo	Purísima	San Francisco
TIPO:		Hectáreas			
Temporal	21 097	5 093	34 612	6 103	8 825
Riego	8 133	5 021	21 136	6 623	21 546
Agostadero uso pecuario	37 586	11 502	32 177	7 588	4 798
Otros	13 294	3 284	89 555	636	16 601
TOTAL	80 110	24 900	177 480	20 950	51 770

Estas cifras quieren decir que la región cuenta con un 38.9% de tierra laborable para la agricultura, un 26.3% para el desarrollo del ganado, y un 34.7% para la industrialización y urbanización. Por lo que de preferencia, debe apoyarse al sector primario en esta región, e inmediatamente después al secundario.

El clima de esta subregión es templado-subhúmedo, con lluvias en el verano, y cuenta en cuestión de hidrología con varios arroyos, afluentes de vías y presas.

Microregión Centro Suroeste	Uso del Suelo*
Tipo	Héctareas
Temporal	75 730
Riego	62 459
Agostadero	93 651
Otros	123 370
TOTAL	355 210

*Estas cifras como se ve es el total de la suma de las cifras de cinco municipios.

En el aspecto comercial, los principales establecimientos se ubican en la cabecera municipal, donde se realiza el mayor volumen de actividades.

B) MARCO SOCIODEMOGRAFICO

B.1) Población total y densidad

Esta subregión cuenta con un total de 243 603 habitantes, 120 569 hombres y más de la mitad mujeres, es decir 124 034 mujeres. Existen también, 68 671 niños de los seis a los catorce años, de los cuales 47 698 (49.9% hombres, 50.1% mujeres) saben leer y escribir y 20 973 (52.0% hombres, 48.0% mujeres) no saben leer ni escribir, y la población de 15 años o más que son analfabetas es de 96 170, 74% del total de esta población y de analfabetas de 33 912, es decir, el 26%.*

Toda esta población está distribuida en 737 localidades pequeñas y dispersas y la mejor parte de los habitantes se agrupan en las cabeceras municipales.

No obstante, el crecimiento de la población en la subregión de 1970 a 1980, su densidad llegó en 1982 a 68.5 habitantes por Km², cifra inferior a la existente a nivel estatal que según datos del X Censo de 1980 registró para la entidad una densidad de 102.5 habitantes por Km².

*Cifras estimadas de la suma del concepto de los cinco municipios.

B.2) Población Urbana, Rural

En 1970 esta subregión se caracterizaba por tener muchas comunidades dispersas y con pocos habitantes; estas localidades pueden tipificarse como rurales siendo la única excepción las cabeceras municipales y algunas ciudades importantes como Santa Anna Perueco, San Bernardo, San José Otales, San Gregorio, que revisten características urbanas o semiurbanas.

El último censo registró que la mayoría de las personas abandonan su ambiente rural y se concentran en las cabeceras municipales.

Las localidades que presentan un incremento en la población —aparte de las cabeceras municipales— es debido a la disponibilidad de mejores recursos para la explotación agropecuaria y por importantes ingresos obtenidos de la emigración de los campesinos al extranjero, principalmente a U.S.A.

Así esta subregión presenta un número característico de localidades rurales, mucho mayor, las localidades urbanas, sin embargo, el 50% de la población se aglutina en las comunidades urbanas.

Presenta también una tendencia hacia las actividades agropecuarias, ya que las actividades industrial y comercial se dan sólo en localidades con características urbanas, que en realidad son pocas.

Además, el aumento demográfico que se ha dado en la última década obedece a que las áreas de riego han aumentado procurando más producción agrícola y menos emigración de los habitantes, por otro lado, el número de los habitantes indígenas en esta zona es muy reducido o casi inexistente.

B.3) Población económicamente activa

El Censo de 1970 captó que el número de habitantes que tenía más de doce años de edad que representaba la población económicamente activa para la subregión era de 55 232 habitantes; para 1980 la población económicamente activa ascendía a 77 544 habitantes 37.8% de la población total de la subregión y 7.9% con respecto a la población económicamente activa total del Estado.

Esta población económicamente activa se reparte en las siguientes actividades 22 298, el 28.7% para la agricultura y ganadería, 3 771, el 4.8% para la industria, 2 684, el 3.4% para el comercio de mayoreo y menudeo, 574 desocupados y 48 217, 62.1% personas que se dedican a actividades, como la construcción, la electricidad, transporte, servicios, explotación minera y no especificados.

ACTIVIDAD ECONOMICA

Municipios	Agrícola y Ganadera	Industrial	Comercial	Otras *	Desocupados
Cd. Manuel Doblado	3 219	251	231	6 433	46
Cuerámara	2 165	156	167	3 247	34
Pénjamo	11 983	620	1 120	18 875	364
Purísima de Bustos	1 942	1 149	231	3 545	38
San Fco. del Rincón	2 989	1 595	935	16 117	92
PEA 100%	22 298	3 771	2 684	48 217	574

*Otras incluye construcción, electricidad, transporte, servicios, explotación minera y no especificados.

Fuente X Censo 1980, S.S.P.

De lo anterior, podemos observar que existe una tendencia así las actividades agropecuarias, bajo nivel de desarrollo industrial y comercial, y muchas personas dedicadas a la prestación de servicios o actividades de apoyo.

Si vemos a la población económicamente activa por posición en el trabajo, tenemos que 3 071 son patrones o empresarios, 23 111 empleados, obreros o peones, 394 miembros de alguna cooperativa, 22 761 trabajadores por su cuenta 27 233 no especificados, y 574 desocupados.

B.4) Niveles de Ingresos de Vida

El nivel de ingreso es uno de los indicadores que expresa el grado de desarrollo alcanzado por una sociedad y señala los mecanismos de distribución establecidos, así la subregión centrosuroeste presenta bajos niveles de ingreso para la mayor parte de sus habitantes.

Si en 1970 el ingreso en esta subregión era precario para la mayoría de los habitantes, actualmente esto se agrava al aumentar la desigualdad de la distribución de este ingreso y verse menoscabado al ingreso real, no sólo por el bajo nivel de desarrollo y de productividad a los recursos, sino también por el precio inflacionario, que actualmente padece el país.

De la población económicamente activa según grupos de ingreso y rama de actividad, tenemos que de los que viven de la ganadería, avicultura y agricultura el 48.8% no reciben ingresos, sólo el 3% recibe \$ 30 000.00 o más, el 3.7% tiene un salario medio y el 17.6% recibe el salario mínimo. Esto hace necesaria la aplicación de acciones que procuren el mejoramiento de los ingresos del campesino y los obreros a fin de mejorar sus condi-

ciones de vida. En la industria el 44.6% recibe el salario mínimo, el .2% gana más de \$ 30 000.00 y el 26.2% tiene un salario medio. En el comercio el ingreso percibido está en que el 31.2% de la PEA gana el salario mínimo, 21.5% percibe un salario medio y el .4% advierte más de \$ 30 000.00. Estas cifras nos indican la mala distribución del ingreso que hay en esta zona, tanto en la agricultura, ganadería y avicultura, como en la industria y el comercio.

P.E.A. Según Grupo de Y y rama de actividad

Gpos. de Ingreso	RAMA DE ACTIVIDAD									
	Agricultura, ganadería		Industria		Comercio		Otros*		Desocupados	
1 - 1 080 pesos	1 284	5.8	537	14.2	220	8.2	4 454			15
1 081 - 3 610	2 625	11.8	1 148	40.3	618	23.0	9 804			20
3 611 - 1 210	820	3.7	989	26.2	498	19.0	6 618			7
1 211 - 30 000 +	58	.3	8	.2	12	.45	159			—
no especificado	6 485	29	621	16.5	676	25.2	9 672			257
No recibe	10 886	48.8	371	9.8	592	22.0	16 718			274
TOTAL	22 298		3 771		2 683		48 033			574
		28.6		4.9		3.5	61.9			.1.1

*Incluye transporte, construcción, electricidad, explotación de minas, servicio y no especificados.
P.E.A. T1 = 77 544.

— Cifras estimadas según datos del X Censo 1980.

Por otro lado, el nivel de vida va a guardar una estrecha relación con el nivel de ingreso, el cual es muy reducido en la mayor parte del Estado y sobre todo en esta subregión; no se cuentan con los suficientes medios para un excelente consumo o no se tiene poder adquisitivo suficiente para adquirir bienes y servicios esenciales para vivir, tales como: carne, huevo, leche, pescado, pan de trigo, etc., lo cual implica que no existe una buena alimentación y por lo tanto, se da un nivel de desnutrición.

En el aspecto vestido en esta subregión, nos podemos dar cuenta que hay un nivel regular, ya que una gran mayoría de la población se concentra en las cabeceras municipales y éstas son las que tienen mayores posibilidades de adquisición de estos bienes, dado que en las cabeceras municipales se encuentran los mejores mercados, el resto de la población de la subregión no cuenta con la misma oportunidad.

En el factor salud no nos es difícil deducir en qué nivel se encuentra esta subregión, ya que al no existir una distribución equitativa de la población, se refleja una concentración de los servicios tales como, agua, luz,

drenaje, etc., en las cabeceras municipales, por lo tanto, no se da una buena prestación de servicios médicos en toda la subregión sino sólo en las cabeceras municipales.

El aspecto educación no es muy alentador, ya que al no existir los servicios necesarios en toda la subregión, no es posible elevar el nivel cultural como se desearía, y sólo en puntos muy estratégicos de los diferentes municipios es donde se localiza el mayor número de aulas-escuelas, mientras que en el resto del territorio no es posible la instalación de este servicio dada sus condiciones naturales de ubicación. Un factor importante en relación con la educación es la alimentación, ya que al no contarse con una buena alimentación, el nivel de aprendizaje es bajo.

En resumen, la mayor parte de los indicadores en los niveles de vida de la población de la subregión centro y suroeste muestra la existencia de serias deficiencias y hace necesario que se realicen acciones tendientes a mejorarlas en corto plazo, considerando para ello la redistribución de la población en función de la disponibilidad de los recursos naturales y al potencial productivo de las distintas áreas del territorio subregional.

B.5) Emigración

Como el resultado de los bajos niveles de la población, de insuficientes fuentes de empleo, falta de tecnología para la explotación de los recursos, desconocimiento de técnicas adecuadas para el trabajo de la tierra y los factores climatológicos que en gran parte del año no son muy favorables, afectan a la subregión centro y suroeste, lo cual implica una gradual salida de los habitantes que al no encontrar ocupación ni recursos para subsistir, emigran a otros lugares del Estado o del país. Por lo anterior, deducimos que en todas las poblaciones a excepción de las cabeceras municipales se da un gran número de emigraciones.

Para superar este problema, se requiere fortalecer a los municipios mediante acciones o inversiones que generen mayores fuentes de empleo y proporcionen trabajo en forma permanente.

C) MARCO ECONOMICO

C.1) Tenencia de la tierra

Las actividades primarias son el sostén de la economía de la subregión, razón por la cual el papel que juega el factor tenencia de tierra es muy impor-

tante en el proceso de producción agropecuaria en la generación de ingresos, cuya magnitud se relaciona con las modalidades de aprovechamiento de los recursos en grandes y pequeñas propiedades, ejidos, terrenos comunales y otras formas de tenencia. Estas formas de tenencia condicionan la cuantía de los excedentes económicos, así como sus posibilidades para reinvertirse localmente e incrementar la productividad de los trabajadores de la tierra y del equipo para propiciar mejores niveles de vida.

Para llegar al mejor aprovechamiento del recurso tierra se requiere del apoyo de acciones de asistencia técnica, crédito, comercialización, organización, transporte, etc., ya que la sola existencia y la disponibilidad de recursos naturales no es suficiente para asegurar el máximo beneficio de su explotación. De aquí que partiendo del régimen que se tenga en la tenencia de la tierra, se integren unidades de producción que cuenten con recursos necesarios y con la adecuada organización para que puedan generar los suficientes excedentes, que a través de mejores mecanismos de comercialización redunden en mayores ingresos para elevar los niveles de vida de los habitantes de la subregión.

Se hace necesario destacar que el aprovechamiento de las tierras se procura en todos los regímenes de tenencia de tierra, sin embargo, la eventualidad de los temporales y la sequía, que cada vez va aumentando más, han propiciado que algunas extensiones se exploten bajo el sistema de mediería o terciaria.*

Así pues, en lo referente a la tenencia de tierra en esta región, se nota que la mayor parte de la tierra laborable pertenece al sistema ejidal.

Según el V Censo agrícola ganadero y ejidal, la subregión contaba en 1970 con una superficie de 327 534.8 Has. repartidas en 5 158 unidades de producción, 210 ejidos con 147 779.5 Has. y 4 393 pequeños propietarios con 179 756.9 Has. Las hectáreas de los ejidos eran más tierras de labor, entre tierras de temporal y de riego, que las hectáreas de los pequeños propietarios, además, contaban con mayor número de recursos para su explotación agrícola, no obstante la producción fue mejor en la tierra de los pequeños propietarios.

Para 1982 según un reporte de la SARH la tenencia ejidal aumentó en esta subregión en un 25%, también los pequeños propietarios aumentaron en número y extensión, tanto en tierras de temporada como de riego.

Por otro lado, al hablar de tenencia de tierra no podemos pasar por alto los problemas a los que se enfrentan sus propietarios, entre los más comunes tenemos: insuficiencias de créditos y asistencia técnica, deficiente

*Esto quiere decir, dividirse a medias o al tercio el producto obtenido en la cosecha, lo que refleja escaso interés por parte del propietario para el aprovechamiento integral de sus recursos.

comercialización de sus productos, falta de organización, escasez de agua para riego, etc. Aunque en los últimos años se han realizado esfuerzos para integrar los denominados Uniones Ejidales, gracias a las cuales se intenta hacer compras de insumos en común de maquinaria y de equipo, para que previa calendarización se distribuyan entre los ejidatarios que estén dentro de ellos.

Existen también problemas sobre tenencias de tierra tales como: solitud de trámites legales para tierras ya ocupadas o invadidas, solicitud de aplicación en trámites, falta de definición de deslindes y falta de certificados de derechos agrarios. A este tipo de problemas debe darles pronta solución la delegación de la SRA para remediar tendencias sociales que afectan la capacidad productiva.

Además, esta situación mantiene un estado de intranquilidad e incertidumbre en todos los productores, sean ejidatarios o propietarios, y provoca serios obstáculos para mejorar el nivel tecnológico agropecuario e incrementar la producción de alimento que es deficitaria para la subregión.

C.2) Agricultura

Esta es una actividad que resulta ser básica, pues la mayor parte de la población de la subregión se dedica a ello. Actualmente presenta serios problemas para lograr su desarrollo, los cuales son originados principalmente por las continuas sequías que afectan grandes extensiones de temporal e incluso de riego, ya que buena parte de la subregión se sostiene con obras de almacenamiento, ocasionando que los rendimientos físicos lleguen a ser tan reducidos que hacen incosteable la producción agrícola e impulsan la creciente emigración de los campesinos a otros lugares de la entidad, del país y del extranjero.

La superficie total de labor en la subregión es de 327 534.8 Has. —como ya vimos— de las cuales la mayor parte es de temporal y sólo el 25% es de riego. En el transcurso de los años las zonas de riego se han empleado gracias a la perforación de pozos profundos y a cielo abierto, aunque últimamente estas acciones se han restringido por parte de la SARH, debido a problemas de abatimiento de los mantos freáticos, además, la grave escasez de lluvias impide no sólo la recarga de dichos mantos, sino que por su eventualidad también las presas y bordes de almacenamiento han permanecido con volúmenes bajos del preciado líquido, lo que a ocasionado que las zonas de riego queden prácticamente secas.

Para resolver en parte estos problemas existe en la subregión aproximadamente 15 presas y 367 pozos. más pequeñas obras de riego y manantiales, además de diversos programas de apoyo por parte de la SARH como los

canales revestidos despiedre acceso a tierras de cultivo, etc.; aunado también el programa de unidades de riego para el desarrollo rural, que procura operar y mantener las obras de pequeña irrigación mediante la formación de unidades de riego integradas a través de asociaciones de usuarios, aunque asimismo cuentan con unidades de riego llamadas "Detectadas" porque aún no se integran asociaciones, pero que también la SARH les da servicio. La SARH supervisa las operaciones de dichas asociaciones a fin de que las instalaciones sean utilizadas eficientemente.

Por otro lado, la estructura de producción de la subregión se caracteriza por la importancia de los siguientes cultivos: maíz, frijol, trigo y sorgo. Otros productos de menor importancia son: garbanzo, cebada, alfalfa y jitomate, pero los más remunerativos son el maíz y el sorgo, aunque podrían introducirse con buenas posibilidades algunos frutales, hortalizas, soya y linaza, presentándose la mayor limitación en la disponibilidad de agua, junto con la reducida promoción por parte de dependencias oficiales, ya que la actual estructura de producción obedece a que se exploten los cultivos más resistentes al temporal, además, buena parte de la producción del sorgo se destina a cubrir las necesidades del ganado porcícola.

Los precios medios rurales se han incrementado en los últimos años, pero en menor proporción que otras, bienes y satisfactores, existiendo casos en los que apenas si se rebasan los costos de producción, requiriéndose por tanto, su revisión y aumento, con el propósito de evitar el deterioro en el poder adquisitivo real de los agricultores, mismo que agrava por su desventaja en la comercialización de sus productos.

Respecto a la tecnología utilizada en la explotación agrícola, puede considerarse que los niveles de mecanización son amplios en tierras de riego, y reducidos en las de temporal.

En resumen, los recursos naturales disponibles permiten abrigar perspectivas para incrementar el desarrollo de la agricultura, pero se requiere de un mayor apoyo por parte del sector público y de las dependencias federales del sector agropecuario, sobre todo de la SARH, que debería ampliar su cobertura y satisfacer las principales carencias de la agricultura en áreas de temporal y de riego.

Se hace necesaria la aplicación de mayores inversiones que permitan rehabilitar o construir algunos bordos, desmontar sin aprovechar, introducir mejoras a los terrenos de labor, etc.: así como conviene racionalizar el uso del agua, fomentar cultivos de mayor remuneración, aumentar la investigación agrícola, apoyar la perforación de pozos para riego, etc., y créditos y supervisión dirigidos al incremento de la producción agrícola.

Otros aspectos fundamentales de la producción agrícola son la organización de la misma, la distribución y comercialización, y el almacenamiento, así como el problema del desempleo y subempleo en el medio rural

que empieza a adquirir dimensiones preocupantes pues las continuas sequías y la falta de tierras para producir, generar trujos de trabajadores cada vez mayores, lo que hace urgente establecer acciones que disminuyan las causas de estos problemas mediante un fuerte incremento de la producción agrícola y a través del establecimiento posterior de varias agroindustrias. Obviamente estas sugerencias deberán estar incluidas dentro de una política de ocupación y empleo.*

En lo referente a precios y mecanismos de comercialización y distribución, el productor se encuentra en desventaja ante la situación que impera en el mercado, por una parte los precios de los artículos que producen son menores a los de los que utiliza para su consumo, ya que los precios de garantía son más bajos que¹ los costos de producción; por otro lado, no disponen de ningún tipo de organización y los recursos como infraestructura, transporte, etc., son insuficientes.*

En cuanto a la existencia de bodegas oficiales casi siempre, éstas son insuficientes y por los vicios que presenten (trámites burocráticos), los productores prefieren que se de atención en esta materia por otras Instituciones y Organizaciones.

En el futuro, la situación inflacionaria del país, junto con los ajustes y limitaciones presupuestales, harán necesario que la ejecución y programación de obras y apoyos se efectúe coordinadamente, jerarquizando las acciones de acuerdo a las prioridades del desarrollo agrícola de la subregión.

C.3) Ganadería

Esta es una actividad que dentro de la subregión no tiene la importancia de la agricultura, pues cuenta con menos recursos para su desarrollo, pero que revista mayor importancia que la de la industria, el comercio y turismo, si se considera la creciente especialización de la parte Suroeste del Estado, específicamente en la cría de ganado porcino. Pero cabe recordar que las estadísticas en 1980 señalaban que el 70% de la superficie cosechada se destinó a sorgo, maíz forrajero y cebada, lo cual revela los vínculos que podrían establecerse con la ganadería regional o propia.

La ganadería no se desenvuelve en un plano amplio y se ve reducida su actividad al complemento de los bajos ingresos familiares, aunque cabe señalar que existen casos en que la ganadería se realiza en forma organizada y con fines productivos para su comercialización.

La explotación ganadera se da de manera dual, es decir, extensiva y

* En estos dos párrafos, los problemas se pueden resolver actualmente mediante programas como COTEPER y PRONAL.

semiextensiva, no obstante la subregión cuenta con el apoyo técnico especializado por parte de la SARH con el objeto de fomentar el desarrollo ganadero, además, se encarga de prestar asesoría y de formar asociaciones ganaderas que funcionan como las agrícolas.

El hecho de que el número de hectáreas destinado a la ganadería de 1970 a 1980 haya disminuido, se debe principalmente al desmonte de tierras para convertirlas en áreas de labor.

Así la subregión cuenta con un total de 115 247.7 Has. dedicadas a la ganadería, es decir, que son de agostadero, de éstas 75.8% son cerros y 24.2% son llanuras dedicadas al desarrollo pecuario, incluyendo ganado porcino, vacuno, caprino, caballar, mular, avícola y colmenar, aunque tiene mayor importancia el ganado porcino y la sigue el vacuno, a pesar de que el avícola tenga una mayor existencia.

En esta región han habido fuertes incrementos en el ganado vacuno y porcino, de 1970 a 1980 mientras que las especies restantes no presentan grandes cambios, (ver cuadro).

Existencia de Ganado, Aves y Colmenas en 1970-1980 en la subregión Centro-Suroeste*

Especie	AÑOS			%
	1970	1980		
Bovino	84 518	124 801	19.4	19.5
Porcino	130 350	334 366	30	52.4
Ovino	2 974	2 155	.7	.3
Caprino	61 652	37 754	14.1	5.9
Caballar	29 125	5 805	2.1	.9
Mular	1 506	1 362	.3	.2
Asnal	9 605	3 662	2.2	.6
Aves	135 485	127 805	31.0	20.0
Colmenasa	1 300	127 805	.2	.2
TOTAL	436 515	637 710		

*Cifras estimadas de la misma manera que las anteriores para esta subregión.

Vemos que de 1970 a 1980 el número de cabezas de animales disminuyó, excepto en el ganado porcino, el cual junto con el vacuno son destinadas principalmente a la producción de carne.

El ganado vacuno puede ser la producción de carne, y también a la producción lechera abundando los animales criollos.

Por otra parte, la explotación del ganado porcino constituye una de las principales actividades económicas de la subregión, y a pesar de los obstáculos enfrentados, se observan avances importantes en este sentido.

La importancia del ganado ovino es mínima, y a su vez, el ganado caprino disminuyó en número en la subregión de 1970 a 1980.

Las otras especies ganaderas como la de caballar, mular, asnal, carecen de importancia y sus existencias son reducidas.

En cuanto a la avicultura y la apicultura, su explotación aunque se canaliza por ser de tipo rústico y de autoconsumo, aunque ahora se está comprobando que no necesita de instalaciones muy caras y que puede tener ventajas si se sabe aprovechar. Cabe señalar que existen incipientes esfuerzos de tipo oficial para mejorar esta explotación.

Por lo que se refiere a la explotación de los principales productos animales, tenemos la producción de leche de vaca, lo que reviste mayor importancia, le sigue la leche de cabra, las gruesas mantequillas, huevos y miel, aunque el valor de estos productos es bajo, en cuanto a comercialización de las mismas.

PRODUCCION ANIMAL *

PRODUCTOS	UNIDAD DE MEDIDA	EDO. DE GTO. ¹	SUBREGION C.S.O. ²	% 2/1
Leche de:				
Vaca	Mill. de Lts.	121 683	9 448	7.8
Cabra	Mill. de Lts.	11 203	751	6.7
Queso de vaca	Miles de Kgs.	133 421	11 692	8.8
Crema	Miles de Kgs.	8 355	58	.7
Mantequilla	Miles de Kgs.	62 146	8 795	14.2
Huevo	Mill. de Pzas.	65 137	6 772	12.7
Lana sucia	Milles de Kgs.	107 382	2 057	1.9
Miel de abeja	Miles de Lts.	176 259	24 994	14.2
Cera de abeja	Miles de Kgs.	17 193	1 373	8.0
TOTAL		702 779	65 940	

*Cifras estimadas.

Se aprecia en general, que la producción ganadera tiende a disminuir su participación en el proceso de comercialización debido al elevado gra-

do de autoconsumo, el escaso impulso que ha tenido y sobre todo a los malos temporales.

Por otro lado, la comercialización del ganado y sus productos está muy restringida, limitándose a la venta de ganado en pie en las localidades de la subregión o en las cabeceras municipales y propagándose bajo precios, ya que no existen precios de garantía que protejan al productor, (a excepción de la leche de vaca).

La organización del ganadero se caracteriza por ser de tipo industrial, sin embargo, existen unidades locales ganaderas para el bovino y porcino.

C.4) Explotación Forestal, Pesca, Minería y Turismo

La actividad de explotación forestal, carece de importancia en esta zona, los recursos de esta naturaleza no se explotan comercialmente debido a la falta de maquinaria, herramientas, capital y organización. Por otra parte, se captaron algunos trabajos de reforestación, mismas que se requieren en aquellas zonas con terrenos accidentados y que presentan problemas de invasión.

En lo que se refiere a pesca, la carencia de recursos de este tipo determina que la actividad pesquera se practique en pocas comunidades y que su escasa producción se dedique en su totalidad al autoconsumo: además, la contaminación de las aguas del río Lerma debido a los desechos industriales, ha constituido un factor limitante para que los habitantes de las poblaciones ubicadas en sus orillas, exploten este recurso. No se utilizan técnicas avanzadas para la explotación, no hay crédito y tampoco cuenta con ningún tipo de organización.

Las principales especies que se extraen son: carpa, mojarra y charal.

Tampoco la explotación minera es una actividad que se desarrolle mucho en esta área. Se entiende que cuenta con recursos como Opalo, Cartera, Bancos de Piedra, Tezontle, Plata, Mármol, Oro y Mercurio, Arena y Salitre.

En cuanto al turismo, podemos decir que los recursos con los que se cuenta para su explotación son escasas, no obstante, existen en algunas partes de esta subregión minas chichimecas, restos de cerámica muy antigua, manantiales de agua sulfurosa. Pero en el caso que sea, la falta de recursos financieros y de infraestructura han sido los factores que han determinado su escaso o nulo aprovechamiento y de acuerdo a las prioridades político-económicas establecidas por el actual régimen administrativo, no se visualizan perspectivas a corto o mediano plazo de apoyo.

C.5) *Industria y Comercio*

La mayor parte de la actividad industrial de esta subregión se da en los municipios de Pénjamo y de San Francisco del Rincón.

La industria de esta subregión aporta 16.9% de establecimientos industriales, dando ocupación 9.9% del personal empleado, representado el 11.8% de la inversión y el 61.2% de la producción.

En relación con el Estado, la subregión aportó 882.8 de establecimientos, 4 613 personal ocupado, 416.3 millones de pesos de inversión bruta total.

Siendo las cabeceras municipales las que tienen mayor importancia relativa en esta actividad al contar con varias industrias que den ocupación a un número considerable de personas, entre ellas destacan plantas productoras de alimentos balanceados, fábricas de mármoles, hielos, huaraches, escaleras y cepillos, balones de fútbol, sombreros, tortillerías, molinos de sorgo y trigo, también existen pequeños talleres que dan trabajo a poco personal y que son casi siempre familiares, tales como de talabartería, alfarería, herrería, telares y curtidurías, así que las ramas de la industria son ramadas, dan empleo a pocas personas y se concentran en las cabeceras municipales.

Por su parte la comercialización de los productos industriales se concentra en buena parte en la cabecera municipal, enviándose parte de la producción a La Piedad, Michoacán, el Distrito Federal y Estados de Jco, Puebla y Zacatecas.

Los servicios que son disponibles, adecuados y eficientes para apoyar la actividad industrial son agua potable, energía eléctrica, caminos, ferrocarril, teléfono, telégrafo, correo y transporte público.

Sin embargo, uno de los principales problemas a que se enfrenta el desarrollo de la actividad industrial es la escasez de créditos, los precios bajos, la falta de organización y personal capacitado, etc.

Así, las zonas que más posibilidades de desarrollo industrial son las cabeceras municipales, pues disponen más directamente de los servicios antes mencionados. Más aún, para impulsar las actividades industriales, se requiere avanzar en la formulación de estudios y proyectos de factibilidad económica, resolver el problema de financiamiento, de maquinaria, fomentar una adecuada organización y sobre todo, apoyar el establecimiento de proyectos productivos que aprovechen productos agrícolas y ganaderos de la región, permitan efectuar su transformación industrial para dar mayores fuentes de ocupación a los campesinos, de las áreas rurales de la subregión.

El comercio, es una actividad cuyo grado de complejidad y dinámica depende del desarrollo alcanzado en las otras ramas económicas, tales como la agricultura, ganadería e industria, así que la actividad comercial es

un reflejo del avance e importancia, que en determinado momento tienen las otras actividades económicas ya mencionadas.

Los lugares con mayor actividad comercial son las cabeceras municipales y está limitada a pequeños comercios, que sí existen en otras poblaciones, dependen también de la cabecera municipal.

Según algunos datos recopilados, existen tiendas oficiales CONASUPO-COPLAMAR, INI-COPLAMAR, IMPECSA y CONASUPO, estas tiendas trabajan bajo los lineamientos de DICONSA, y en su mayor parte venden a precios más bajos que los de las tiendas de particulares.

En el resto de las comunidades se dispersan establecimientos pequeños que por sus características se les define como tendejones. Entre las causas de que en las cabeceras municipales se concentren tales actividades, está su ubicación geográfica, y su importancia económica, demográfica, política y administrativa. El tipo de establecimientos que prevalecen son las tiendas de abarrotes, restaurantes, mueblerías, tiendas de ropa, un mercado que en conjunto da ocupación aproximadamente a un millar de personas.

Los principales problemas a los que se enfrentan los comerciantes, es que la organización es totalmente individual, no existen Uniones o Asociaciones, y dadas las características de la estructura socioeconómica, es posible que esta situación subsista hasta que se incremente la actividad económica, y se generen mayores recursos, también está la insuficiente inversión y nullos créditos a esta actividad; los constantes e incontrolados aumentos de los precios, y en menor escala la falta de surtimiento de las tiendas establecidas en rancherías y pueblos apartados e incomunicados.

D) INFRAESTRUCTURA DE APOYO

Para la elaboración de un programa de desarrollo socioeconómico, es importante conocer cuáles son las obras y los servicios de que disponen las diferentes localidades de la subregión, esto significa integrar un inventario, tratando de detectar el grado de eficiencia que tiene el funcionamiento de esas obras y los principales problemas que limitan o impiden su operación. Entre más conocimiento se tenga en este proceso, mayores serán las posibilidades de entregar un programa de obras e inversiones que cubran las necesidades prioritarias de los habitantes, sabiendo de antemano la infraestructura existente, así como la eficiencia en su operación, detectando necesidades, se tienen probabilidades más amplias de proponer programas acordes con la realidad, en función de los lineamientos y parámetros técnicos de las distintas dependencias del Sector Público, para que sean integradas en las propuestas de asignación de inversiones.

Se estudiaron 220 localidades de la microregión, muestra que sirvió

para conocer las condiciones generales de infraestructura. Además, las obras y servicios se agruparon en 3 programas: i) Infraestructura productiva; ii) de apoyo y iii) de beneficio social.*

D.1) Infraestructura productiva

Son las que influyen directamente en el incremento de la producción y de la productividad, permitiendo la generación de excedentes susceptibles de capitalizar o reinvertir en cualquier actividad económica.

Este tipo de obras y acciones son las que más se deben canalizar al agro mexicano, ya que la conciencia de excedentes constituye la causa principal en la emigración de los habitantes.

Sin embargo, aunque no se discute su importancia, en la práctica se ha constatado que son las obras que presentan mayor dificultad para su ejecución y operación, además de que buena parte de ellas sólo beneficia a un número reducido de productores, en parte debido a las condiciones sociales y de tenencia de tierra en que se encuentran las comunidades y a los limitantes naturales como la disposición de tierras laborales y de agua. Aún así, se considera recomendable y prioritaria su construcción, pues constituyen la mejor alternativa para desarrollar económicamente las áreas rurales, sobre todo en el aspecto agropecuario.

También es necesario señalar, que para lograrse lo anterior, debería adecuarse el enfoque de organización y capacitación campesina que se realiza actualmente, ya que éste, ha sido uno de los factores que más ha contribuido a definir muchos problemas existentes.

Este tipo de obras y programas se ha dividido en cuatro apartados: Obras de riego, de fomento ganadero, de reforestación e industrias rurales.

Respecto a las obras de riego, tan necesarias en las áreas temporales de la subregión, existen presas de almacenamiento, pero que por malas condiciones y sequías algunas no funcionan. También hay presas derivadoras en bordes y en pozos para riego, además de manantiales y canales de riego no revestidos. Estas obras de riego benefician a más de 117 localidades en toda la microregión.

Las fuentes de dichas obras son de distinta naturaleza: en el caso de pozos, predominan las perforaciones, que cada vez requieren mayor profundidad debido al abatimiento de los mantos féaticos, aunque también hay pozos a cielo abierto. Es conveniente señalar que los registros de la SARH consideran que la mayoría de los pozos profundos están ubicados en áreas de propiedad particular; para los bordes se captan aguas de los

*Planes municipales de Desarrollo Socio-Económico de Guanajuato, 1983.

arroyos y corrientes superficiales y lluvias, mientras que algunas localidades aprovechan las aguas del río Lerma y sus afluentes. Las presas de almacenamiento, debido a sus malas condiciones y sequías funcionan sólo parcialmente.

Las obras se han contribuido con recursos de diversos programas y bajo diferentes procedimientos; las dependencias oficiales que han participado prioritariamente son la SARH y BANRURAL, aunque en algunos casos de bordes y presas, en su mayoría fueron construidos desde la época de la Hacienda, a su vez los pozos a cielo abierto han corrido a cargo de los habitantes de las comunidades, así como los manantiales, que son simplemente rehabilitados; todo esto deja entrever la reducida participación real que los programas de apoyo del desarrollo rural han tenido.

Entre los principales problemas que presentan las diferentes obras de riego existente, destaca el azolve de varias de ellas, la creciente disminución del nivel del manto acuífero, la falta de equipamiento de los pozos la escasez de agua para riego en las presas, los riegos tardíos e insuficientes, la escasez de lluvias falta de canales en zonas de riego, ya que las que hay son de tierra, etc. En fin, son problemas que para su solución se requiere la acción vigorosa adecuada y real por parte del Sector Público.

Es indudable que tales acciones requieren de inversiones costosas, que deberán recibir recursos de los Gobiernos Federal y Estatal, ya que los productores no se encuentran en posibilidades de sufragarlas.

En el caso de las obras de fomento ganadero, existen sólo 69 localidades que cuentan ya sea con baños garrapaticidas, pequeños abrevaderos, cercos divisionales, cercos perimetrales, corrales y granjas porcinas, aunque en realidad estas obras tienen poca significación y se caracterizan por su dispersión.

En la construcción de dichas obras, han participado dependencias como la SARH, la Campaña Nacional Contra la Garrapata y los propios ganaderos, ya sea con trabajos directos, materiales de la región o con pequeñas aportaciones económicas.

Los ganaderos que se benefician con estas obras se estiman en 6 626 sin contar las cabeceras municipales.

Por otro lado, la eficiencia de las obras se considera en general, regular, y las necesidades son de diversa índole, como la ampliación de cercos, construcción de abrevaderos, zahuerdas, establos, corrales y baños garrapaticidas y establecimientos de pastizales, que necesitan de la disponibilidad de agua.

Respecto a la reforestación, no se han realizado hasta la fecha, trabajos de importancia en la subregión, a pesar de contar con terrenos accidentados y semiaccidentados en los que se podrá fomentar la siembra de especies forestales.

Finalmente, una acción más dentro de las obras de infraestructura productiva está representada en el impulso a las agroindustrias o industrias rurales, mismas que han tenido un desarrollo reducido en la subregión, ya sea por la escasez de recursos naturales, así como por la falta de promoción de las dependencias del sector público, pues los mayores esfuerzos realizados al respecto han sido para la integración de la Unidad Agrícola Industrial.

D.2) Obras y Servicios de Apoyo

Dentro de este tipo de programas se encuentran aquellos que de una manera indirecta coadyuvan al desarrollo de las actividades económicas, estableciendo las bases para incrementar su productividad, aprovechando los recursos naturales disponibles, o facilitando una serie de servicios que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Es el caso de los caminos, comunicaciones y transportes, energía eléctrica, bodegas y tundas, extensión agropecuaria, organización, capacitación, etc.

Por lo que se refiere a caminos, la subregión está atravesada en una parte de la carretera Federal No. 37, constituyéndose en el eje troncal de la mayoría de los caminos con que cuentan las comunidades.

Se estima que la subregión cuenta con un total de 302 Kms de carretera. De los cuales, 102 Kms son carretera estatal pavimentada, 165 kms de caminos rurales de terracería, 27 Kms de carretera estatal revestida.

Las cabeceras municipales y las localidades vecinas son las que cuentan con los caminos pavimentados; pero donde se torna difícil la comunicación es donde existen numerosos poblados dispersos pequeños, que se ven imposibilitados de explotar sus recursos naturales.

Han sido el Gobierno del Estado y la SAHOP, las dependencias que han construido buena parte de los caminos existentes, y en menor proporción la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, al mismo tiempo, las comunidades han apoyado en forma.

Para el caso de telecomunicaciones y correos se encuentra en la siguiente situación: Se dispone de servicio de correos en 17 localidades, de las cuales su eficiencia es buena en el 48% de las comunidades, regular en otro 48% y mala en un 4% de las comunidades.

Por lo que respecta al servicio telefónico sólo existe en 16 comunidades de la subregión con una eficiencia buena en las cabeceras municipales y deficiente en el resto.

En el caso de telégrafos, las cabeceras municipales son las que cuentan con la administración, con aparatos Morse y Teletipos y con un servicio aceptable.

Como puede observarse, la cobertura de estos servicios es reducida y requiere ser ampliada para cubrir otras comunidades que en los últimos años han adquirido importancia económica; pero también debe tomarse en cuenta que en los 3 casos, los planes y proyectos de expansión obedecen a estrategias y políticas nacionales y estatales que sigue la SCT, por lo cual la manera de presentar oficialmente estos planteamientos es a través de los subcomités Sectoriales correspondientes del COPLADEG.

En cuanto a la electrificación, en la subregión cuentan con este servicio 158 localidades de un total de 220 localidades investigadas, es decir, un 72% de éstas. Según los mismos datos el servicio es bueno en el 42% de las poblaciones, regular en el 50% y malo en 8%.

Conviene mencionar que las obras han recibido el financiamiento de la Comisión Federal de Electricidad.

Además de la electrificación de poblados, se proporciona el servicio de electrificación de los pozos de las unidades de riego, amén de comunidades ganaderas y granjas avícolas electrificadas. Sin embargo, existen poblaciones en las que los equipos de bombeo no se han electrificado debido a diversas causas, como la falta de recursos económicos de los agricultores, lejanía de la línea de transmisión, costos elevados, etc.

La falta de este servicio se justifica por la dispersión y escaso número de habitantes que algunas de las comunidades presentan, aunque en los últimos años, estas poblaciones han aumentado su crecimiento demográfico, lo que hace factible su atención a corto plazo, la deficiencia de este servicio se debe al alto costo que representa cubrir este servicio, el cual es absorbido principalmente en las cabeceras municipales y beneficiando en general a un 8% de la población total de la microregión.

Además de los poblados electrificados, la energía eléctrica es utilizada, aunque en menor escala, para la operación de pozos de riego.

En cuanto al alumbrado público, el 75% de las comunidades disponen de él, y en su operación se observan deficiencias la falta de mantenimiento continuo, altibajos en el voltaje que provocan descomposturas de aparatos eléctricos, escasa reposición de focos fundidos y descomposturas de transformadores que afectan tanto al alumbrado público como al servicio de uso doméstico. En sí, todos estos problemas deberán plantearse por medio de los COPLADEMUS ante la Comisión Federal de Electricidad para su solución.

Otro servicio de apoyo lo constituye la comercialización, para la cual se requiere de bodegas, tiendas y servicios de extensión agropecuaria.

En esta área existen 52 bodegas aproximadamente, repartidas en 15 localidades, siendo éstas oficiales como las de CONASUPO o particulares.

En ellas los principales productos que se manejan son maíz, trigo, sorgo y frijol, además de algunos fertilizantes.

Las condiciones físicas y el grado de eficiencia de las bodegas es en general bueno. Aunque existe el problema de la falta de almacenamiento en instalaciones propias que aseguren el mantenimiento y la recepción adecuada de los productos básicos.

La mayoría de las bodegas, están ubicadas en las cabeceras municipales, por lo que se hace necesaria la construcción de éstas en otras poblaciones estratégicas.

En cuanto a tiendas oficiales, existen sólo en algunas poblaciones y su eficiencia varía tanto en el funcionamiento como en los precios bajos de venta, pudiendo ser de gran ayuda para el mejoramiento de la economía familiar de los habitantes de la región, si ofreciera en realidad precios bajos, o bien funcionar en sentido contrario si su eficiencia no es buena. También existen tiendas rurales, que ofrecen productos más baratos que en comercios particulares y por lo general, están bien surtidos.

Los servicios de extensión agropecuaria son ofrecidos por extensionistas agrícolas y pecuarios, técnicos auxiliares, trabajadores sociales y mejoradores del hogar, y en mínima escala, por inspectores de campo. Estos servicios son limitados, ya que los campesinos manifiestan que las visitas son esporádicas y que la preparación de los técnicos es inadecuada; por otra parte, estos servicios son proporcionados por BANRURAL, la SARH y el gobierno del Estado.

Por último, el programa de organización y capacitación, que casi en su totalidad corresponde llevar a cabo a la Secretaría de la Reforma Agraria, asistida por la SARH, BANRURAL, CNC y los diferentes programas para el desarrollo regional, no obstante, a pesar de su proliferación los resultados han sido limitados pues apenas se han integrado algunas asociaciones que no operan con eficiencia, casi siempre por la falta de lineamientos y programas. Las principales actividades de estos programas van encaminadas al cambio de autoridades ejidales, organización derecho agrario, depuración censal, capacitación en materia de cultivos y cuidado de ganado, etc.

D.3) INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Se incluyen los programas que inciden directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de la región, por lo cual, su aceptación por parte de las comunidades es muy amplia, y por la naturaleza de sus obras resulta más fácil de construir las y operarlas, ya que tienen efectos diferentes a los de los proyectos productivos que sólo benefician a un pequeño número de habitantes.

Aquí se incluyen programas de agua potable, drenaje y alcantarillado,

salud, educación, vivienda y servicios públicos como mercados, rastros, centros deportivos, etc.

En relación al agua potable, de las 114 comunidades investigadas, sólo 45 cuentan con este servicio, mientras que el resto se ven precisados a acudir a todo tipo de recursos, manantiales, pozos de riego, bordos pequeños donde el ganado abreva, situación que viene a mermar la salud de los habitantes. El funcionamiento de muchas obras de agua potable es crítico, presentando deficiencia en las instalaciones, equipo de bombeo, abatimiento de pozos, y en mínima proporción el cobro de cuotas elevadas por el servicio, y el alto contenido de minerales en el líquido vital; todo ésto refleja por un lado, la escasa organización de los propios usuarios para mantener y operar adecuadamente sus sistemas de distribución, y por el otro, el abatimiento de pozos, debido en gran parte de las sequías, ya que la fuente de abastecimiento de estas obras la constituyen los pozos profundos.

Las dependencias que participan en la construcción de estas obras son por importancia, la SSA, SEDME, SARH y el gobierno del Estado, su conservación y mantenimiento ha corrido a cargo de comités integrados por miembros de las comunidades asesorados por la Junta Estatal de Agua Potable (JEAPA):

No obstante que los sistemas de drenaje y alcantarillado representan un servicio sanitario elemental, se carece de estas obras debido a las condiciones paupérrimas en que se encuentran los habitantes del medio rural. La falta de recursos públicos sólo ha permitido dotar de estas obras a las poblaciones urbanas, siendo éstas las cabeceras municipales, mientras que las otras localidades cuentan con letrinas o fosas sépticas, lo cual redundando en altos índices de insalubridad. El funcionamiento de estas obras es adecuado en términos generales.

En materia de salud y seguridad social, la región cuenta con centros de salud y hospital integrado en las cabeceras municipales (1 por cada una), con Unidades médico-familiares y Centros de Salud del IMSS y de la SSA y Unidades médico rurales.

Se hace indispensable coordinar las instituciones encargadas de la Salud: SSA, IMSS e ISSSTE a fin de aprovechar integralmente los recursos, y no limitarse a la organización de campañas de vacunación e inmunización. Esto evitaría la realización de acciones aisladas, que conducen a la subestimación de recursos humanos y materiales disponibles.

En realidad no existen las suficientes instalaciones médicas, ni personal que preste servicios en este sentido y menos en áreas rurales, ya que los que hay se concentran en las cabeceras municipales, así que la coordinación antes mencionada de las tres instituciones se hace necesaria y urgente.

La educación es un servicio altamente apreciado y requerido por todas las comunidades, debido a sus efectos en la formación y preparación de nuevas generaciones, que mejoran con ésto su bienestar económico y social, y que entienden que es una alternativa para salir del atraso y la marginación en que se encuentran.

En nivel preescolar, ésta se imparte en 40 comunidades (de las investigadas), atendándose a un total de 1 410 alumnos, con 25 maestros, lo que da un promedio de 56 alumnos por maestro que muestra los grandes esfuerzos realizados al respecto, sobre todo si se toma en cuenta la carencia de aulas o solares propios para prestar este servicio.

En cuanto a la educación a nivel primario, se vio que un 82% de las comunidades investigadas cuentan con escuelas primarias, con aproximadamente 702 maestros, 893 grupos, dándose principalmente el sexto grado, luego cuarto y quinto, después tercero y por último segundo y primero. El número de aulas detectadas fue de 558, atendiendo a unos 28 230 alumnos, quedando 2 726 niños de seis a catorce años sin atender a la escuela primaria. El sistema de educación primaria es impartido a través de escuelas Federales y Estatales.

Por otro lado, el número de egresados de 6o. año de las escuelas es del 8% de los alumnos atendidos, y del total de egresados de primaria sólo el 67.2% continúa la educación secundaria, previniendo el 43% de la cabecera municipal.

Los niños que faltan o dejan la escuela los hacen porque se ven obligados a asistir a sus padres en la adquisición de recursos económicos necesarios para vivir, o bien por la ayuda que prestan a los mismos en las labores agrícolas.

Las construcciones escolares en parte han corrido a cargo del CAPCE, y en menor escala al gobierno del Estado, en todo caso se observa una gran disponibilidad de las comunidades al proporcionarnos terrenos, materiales para construcción y mano de obra.

En la educación media básica, el número de escuelas es muy reducido, existen 10 secundarias, 12 telesecundarias y 2 escuelas técnicas agropecuarias (ETA).

A la vez los principales problemas que afectan la educación primaria principalmente, y secundaria como corolario son:

- El ausentismo de maestros y su impuntualidad.
- Inasistencia de alumnos,
- Mala y deficiente alimentación, que se traduce en un menor grado de aprovechamiento,
- Insuficiencia de servicios complementarios a las aulas, como sanitarios, agua potable, energía eléctrica, etc.

—Falta de mobiliario y material didáctico.

Respecto a la situación de la vivienda, según el X Censo General de Población y Vivienda 1980, se registró un total de 39 599 viviendas para la subregión, 244 603 ocupantes, de las cuales 37 366 son viviendas particulares, ya sea de construcción fija, vivienda móvil o refugio como vivienda, con 243 604. Los materiales que predominan en la construcción son: tabique, tabicón o adobe para paredes y piso, teja y lámina de cartón para techo.

De estas viviendas 22 752 cuentan con agua entubada, 16 120 no disponen de agua, 12 117 con tubería de drenaje, y 23 182 sin tubería de drenaje.

Para finalizar, podemos decir que mercados sólo existen en la cabecera municipal, en condiciones regulares, pues necesitan instalaciones para agua y mejorar el servicio de limpieza. Rastros, también sólo existen en las cabeceras municipales, uno por cada una, sus condiciones son malas, pues falta depósito de excremento, baño previo al matadero y mejorar los mecanismos de matanza. Panteón, cuentan con él las cabeceras municipales y algunas otras poblaciones importantes, pero dada la insuficiencia para cubrir el servicio, se requiere de la instalación de hornos crematorios. Campos Deportivos, se localizan en 50 localidades, en su elaboración participan el gobierno del Estado, la CNC, SEDUE y SARH, y algunos se encuentran en buenas condiciones y se practica principalmente el fútbol y el béisbol, otros están en pésimas condiciones y sufren problemas de inundación cuando llueve. Parques y jardines, disponen de ellos las cabeceras municipales principalmente y algunas poblaciones importantes, en general, se encuentran en muy buenas condiciones.

2. OBJETIVOS Y METAS

En esta propuesta de plan de desarrollo integral, podemos distinguir dos tipos de objetivos principalmente: los económicos y los sociales.

Dentro de los económicos están:

- 1) Crear las fuentes de empleo necesarias en los lugares de los habitantes, para evitar la emigración a otros centros de población, ya sea del Estado, de otros Estados o al exterior, asegurando los mínimos de bienestar de la población de la microregión.
- 2) Dar el apoyo necesario al campo para utilizar la tecnología adecuada, sobre todo en el uso de semilla mejorada, asistencia técnica, fertilizantes y canalización de créditos.

- 3) Dar impulsos necesario a la agroindustria, para mejorar las expectativas del desarrollo del campo.
- 4) Implantar técnicas agropecuarias para el aprovechamiento intensivo del potencial de la microregión en este ramo.
- 5) Impulsar el desarrollo industrial. Por medio de la pequeña y mediana industria dar apoyo a las industrias más avanzadas, como las del corredor industrial México-Querétaro, proveyéndolas de insumos producidos en la subregión.

Englobados dentro del marco de objetivos sociales tenemos:

- 1) Combatir el analfabetismo, sobre todo en la población adulta y en la zona rural, fomentando aún más la educación abierta y aumentando el número de escuelas y maestros en zonas rurales.
- 2) Generar las fuentes de trabajo suficientes que absorban la PEA, evitando el desempleo y subempleo.
- 3) Mantener permanente cubiertas las demandas de educación primaria sobre todo, además de los programas de educación técnica y terminal.
- 4) Estimular la integración y desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa, para hacerles llegar más eficientemente los servicios básicos.
- 5) Ampliar la cobertura de los servicios de salud de las instituciones públicas y mejorar la calidad de los mismos.
- 6) Proporcionar agua potable, drenaje y electricidad a toda la población de microregión, dando prioridad de cobertura a los poblados de pocos habitantes.
- 7) Tener suficiente cobertura de los centros de recreación y cultura para ofrecer a la población de la subregión servicios que ocupen en forma adecuada en sus tiempos libres.
- 8) Continuar dando apoyo a los programas de producción de alimentos básicos y de comercialización de los mismos para mejorar la dieta de la población en general.

A) *PRIORIDADES*

En base al diagnóstico anterior y a los objetivos señalados, creemos que el plan propuesto tiene como prioridades:

- a) Impulsar el desarrollo agrícola, ampliando las áreas de riego, incrementando los programas de asistencia técnica y la adecuada distribución de insumos agrícolas.
- b) La ganadería incrementará su producción si se impulsan las técnicas de inseminación artificial, la estabulación de ganado y alimentos balanceados.
- c) Apoyar la industria de materias primas que se vendan en otras regiones, y promover la infraestructura para la preservación y manejo de productos básicos mediante bodegas rurales y la ampliación de infraestructura comercial.
- d) Ante el incremento progresivo de la población, y existiendo problemas de antemano para brindar empleo a todos los habitantes de la microregión, es urgente la generación de fuentes de empleo, ya sea en el medio rural o en el urbano. El arraigar a la población en su lugar de origen sólo se logra si se ofrecen trabajo y servicios, y salarios justos, por lo que en función de la disponibilidad y potencial de los recursos, se deberá impulsar la política de generar empleos en la transformación de productos básicos, pugnado por el desarrollo de tecnologías propias que contengan un alto porcentaje de mano de obra.
- e) Es importante mencionar al respecto, al factor capacitación, ya que el optimizar la productividad es fundamental para combatir la carestía, pues se genera una oferta de productos equiparables con la demanda y su consecuente disminución de costos.
- f) Incrementar el número de escuelas en el medio rural y dotarlas de personal capacitado. Aumentar el número de telesecundarias para satisfacer la demanda de la población egresada de primaria.
- g) En lo que se refiere a salud, se pretende mantener niveles adecuados de salud, dando prioridad a los sistemas de atención primaria, como llevando a cabo acciones de capacitación técnica para que la población de la subregión participe activamente en la protección de la salud.
- h) Y con el fin de dotar a la población con los mínimos de bienestar en materia alimentaria, se pretenden mejorar los mecanismos de comercialización, y ampliar el número de tiendas CONASUPO para incrementar la cobertura. Realizar campañas de orientación para cambiar los patrones alimenticios de la población en el consumo de productos que no tienen valor nutritivo por aquellos que sí contienen un gran número de proteínas, vitaminas y minerales.

3. ESTRATEGIAS (POLITICA ECONOMICA)

La estrategia fundamental para el desarrollo de esta microregión, consiste en aprovechar al máximo sus recursos humanos y materiales por medio de una complementación integral.

Para que se dé un crecimiento integral, se requiere dotar de apoyos e infraestructura a aquellas zonas que cuentan con potencial para desarrollar una economía, que dé subsistencias se transforme en económicamente rentable. Y en aquellas zonas donde la naturaleza no provee de posibilidades para la explotación agrícola se desarrollen actividades que ocupen mucha mano de obra, tales como el procesamiento de productos primarios.

Las Acciones Institucionales van a reflejarse en la formulación de los distintos programas que elaboran los organismos que conforman estas instituciones, las cuales se encargan de procesar toda la información que reciben para así aprovecharla de la manera más racional, y formular con esta información los programas que mejor se adapten a las necesidades de la subregión, y tomando en cuenta los recursos con que cuentan dicha subregión.

A) SITUACION DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE INVERSION Y MECANISMO DE COORDINACION

Para la formulación de un Programa de Desarrollo Socioeconómico como el presente, resulta importante considerar todas las fuentes de financiamiento que se han utilizado para la construcción de viviendas y dotación de servicios que dispone una población, que en este caso correspondería a la subregión centro suroeste del Estado, pues bien, por sus acciones, los Programas de Inversión del Sector Público (sean federales, estatales y de los H. Ayuntamientos) han constituido el principal apoyo, ya que las condiciones económicas y los recursos de la mayor parte de la población han sido precarios e insuficientes para por sí mismos cubrir sus carencias más elementales.

De todos es sabido los enormes beneficios que se derivan de la coordinación de las distintas acciones del Sector Público en sus diversos niveles, así como de los continuos esfuerzos para hacerla operativa en las 32 entidades federativas del país, con resultados poco satisfactorios en los ámbitos sectorial y regional. Los municipios que conforman la subregión no son ajenos a esta situación viéndose afectado por el escaso funcionamiento del COPLADEG y de sus diversos instrumentos sectoriales y regionales; ésto se puso de manifiesto en la citada investigación de campo, en la que el 60% de las personas entrevistadas señalaron que esa coordina-

ción no existe o no saben de ella, y en el caso de los que indicaron que sí se tenía, no supieron calificar el grado y tipo de coordinación, pues más bien, se basaron en aquellas dependencias y programas de las cuales han recibido un mayor apoyo o ayuda, tales como: SARH, CAPFCE, CFE, SAHOP, COPLAMAR y BANRURAL. Al mismo tiempo, se indicó que aquellas dependencias donde se ha gestionado el apoyo para la construcción de obras y no se ha recibido respuesta alguna, fueron los de la SARH, Gobierno del Estado, SAHOP y PIDER.

Estos materiales, aun cuando adolecen en ciertas deficiencias al no profundizar y precisar estos aspectos, por lo menos expresan una situación real, que es la existencia de mecanismos de atención dispersos, unilaterales y sin un enfoque de conjunto, que hace necesaria su modificación.

B) GRADO DE PARTICIPACION DE LOS HABITANTES DE LAS COMUNIDADES

Los diferentes mecanismos establecidos por las Dependencias Ejecutoras para la atención de las necesidades existentes en las poblaciones de los municipios, considera también distintas formas de colaboración de los habitantes para la construcción de las obras, que van desde la aportación en efectivo de un porcentaje del costo total, hasta la aplicación de mano de obra o incluso de materiales de la región. Cabe señalar que ante la falta de coordinación y permanencia de los mecanismos establecidos para la promoción de obras, se ha propiciado que en muchas ocasiones se desconozcan los beneficios y se rechacen o cancelen obras autorizadas o en proceso de aprobación, hecho que pone de manifiesto la conveniencia de llevar a cabo una adecuada promoción antes de construir cualquier obra pública, lo cual redundaría en su óptimo aprovechamiento.

Esta situación, por experiencias pasadas, se observa en buena parte de las poblaciones y municipios del país; por ello, el establecimiento de un sistema único de promoción que determine las normas y criterios para obtener la colaboración de los habitantes (tanto en la construcción de las obras como en su aprovechamiento) se hace urgente y obliga a tratar de eliminar esquemas y enfoques cerrados y tradicionales, características de las Dependencias Ejecutoras, que cuidan su pequeño campo de acción y procuran continuar su paternalismo.

Por otra parte, conviene resumir el apoyo que han recibido los habitantes para la construcción de obras: así, los H. Ayuntamientos, por la escasez de recursos, sólo ha participado en algunas obras, proporcionando materiales para efectuar reparaciones, o bien para construir caminos, aulas, drenaje,

cercado de escuela, etc; en el mejor de sus esfuerzos ha colaborado en la construcción del rastro y del mercado, pero en realidad, su papel principal ha sido el de la gestoría y trámite de peticiones ante las distintas dependencias.

Las Dependencias del Gobierno del Estado, ha proporcionado apoyo para la construcción de caminos, agua potable y aula (del nivel primario y secundario). A su vez, las Dependencias Federales han otorgado su mayor ayuda para la construcción de caminos, aulas, agua potable, energía eléctrica y obras de riego, en las que la SAHOP, CFE y SARH han participado ampliamente. El apoyo obtenido de los Diputados Federales y Locales ha sido prácticamente inexistente, ya que sólo en una comunidad (Tupátaro) se detectó su participación en la construcción de una aula, lo cual viene a confirmar la ausencia de este nivel en el conocimiento de los problemas reales de la población, y, por ende, su incapacidad para participar en la solución de ellos.

Para finalizar, también es reducida la ayuda que proporcionan las Centrales Obreras y Campesinas, ya que solamente la CNC y la UGOCM; han apoyado la agilización de trámites referentes a la solicitud de tierras.

C) CARACTERISTICAS DE LAS PRINCIPALES OBRAS EN PROCESO DE CONSTRUCCION

Por medio de la investigación de campo se captaron aquellas obras que se encontraban en proceso de construcción al mes de noviembre de 1982; ellas fueron las siguientes:

INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

OBRAS DE RIEGO. se tienen pozos es la SARH la que está haciendo las perforaciones y en el resto de las poblaciones las obras se están ejecutando a través de PIDER-SOMEX.

CANALES DE RIEGO, la SARH está construyendo presas, de ahí parten los canales que actualmente se encuentran en construcción, y algunos ya terminados.

Principal problema la lentitud de estos trabajos. Es importante mencionar que la SARH indicó que varias comunidades de la subregión recibirán los beneficios de estas obras en el corto plazo.

HUERTOS FRUTICOLAS, tienen establecidas hectáreas de durazno y

otros tipos de frutas a través de PIDER-CONAFRUT, observándose cierto retraso en el proyecto, ya que faltan aún hectáreas por establecer.

INFRAESTRUCTURA DE APOYO

ELECTRIFICACION RURAL, se efectúa por cooperación de las diferentes poblaciones, únicamente les falta el transformador para dar por terminadas las obras.

TELEFONO, en algunas comunidades se estableció el contrato para terminar la obra en diciembre de 1982, otras comunidades ya cuentan con dicho servicio.

OBRAS Y SERVICIOS DE BENEFICIO SOCIAL

AGUA POTABLE, en una gran mayoría de la subregión se cuenta con este servicio, pero existen también comunidades que no cuentan con dicho servicio, existen problemas de ejecución, siendo la lentitud su principal característica; en ellas intervienen SAHOP-COPLAMAR, el Gobierno del Estado SAHOP-PIDER.

INSTALACIONES DEPORTIVAS, solamente en las cabeceras municipales se construye las Unidades Deportivas, por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Estas obras presentan problemas y se estima terminar en 1983.

TELESECUNDARIA, están en proceso de construcción en varias comunidades pero se está trabajando, ya en este proyecto, que sería de gran ayuda.

Y en algunas comunidades ya cuentan con este servicio.

CASA DEL MAESTRO, se construyen a través del Plan de Vigorización Municipal; actualmente no presenta problemas y se estima que se concluirán en 1984.

Como se observa, buena parte de las obras en proceso presentan problemas de tipo presupuestal, administrativo, de falta de materiales, equipo, etc., que provocan el desfase de los programas hasta el año o años siguientes, además de perderse o cancelarse los recursos que se dejan de ejercer y que ocasionan la disminución de posibilidades para ca-

nalizar mayores inversiones a los municipios. Este hecho evidencia la falta de capacidad de construcción y organización de varias Dependencias Ejecutoras, siendo necesario por ello precisar las causas de esta situación, a fin de que el Gobierno del Estado tome las medidas que permitan su solución, ya que no es suficiente con disponer de la autorización de los recursos (dentro de cualquier programa), sino ejecutarlos con oportunidad, eficiencia y eficacia.

Por tanto, podría responsabilizarse a la Secretaría de Programación del Gobierno del Estado para que, a través de su Dirección de Coordinación de Inversiones (DICI), se defina el procedimiento para que partiendo del oportuno conocimiento de las autorizaciones concedidas en todo tipo de programas y apoyándose en sus coordinadores de región, detecte los problemas y situaciones que frenen el adecuado avance en el ejercicio de la inversión pública a nivel municipal.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Como conclusiones generales de este trabajo podemos decir, que desde que el Estado se ve en la necesidad de intervenir directamente en la economía de un país, ha tenido la responsabilidad de ser el encargado de la planificación del mismo.

Un país se ve en la necesidad de planificar su economía, cuando el Estado debe cumplir con el propósito de acelerar o mantener el desarrollo del país, y distribuir lo más equitativamente posible los frutos del desarrollo.

Con el objeto de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del Estado, es necesario llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social del país. Entonces, la planificación juega aquí el rol de instrumento eficaz que oriente las reformas para promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla con los objetivos económicos, políticos y sociales demandados por la población del país.

La planificación es utilizada, porque propone básicamente definir orientaciones de largo plazo que permitan racionalizar las inversiones públicas y privadas, y una mayor coordinación a corto plazo que evite desequilibrios en el sistema económico.

En la planificación, el proyecto representa el punto final de un conjunto de decisiones, donde los planes y programas son los antecedentes del mismo. Cada proyecto puede tener efectos distintos en el desarrollo económico y social de un país, y su importancia, su identificación como proyecto de desarrollo dependerá de su relación con los planes, las medidas de política económica y los objetivos.

Un proyecto de desarrollo pretende armonizar los resultados inmediatos de la planificación con el desarrollo de toda una serie de actividades económicas y sociales del país.

Los proyectos deben formar parte de los planes como proceso tendiente a impulsar y racionalizar los esfuerzos de desarrollo de un país. Y la relación del proyecto con el desarrollo económico y social, está determina-

da en función de los resultados obtenidos por el proyecto, sus productos y efectos sobre la economía.

Por otra parte, es importante tener en cuenta el DONDE se realizará la planeación, es decir, el lugar donde se llevará a cabo.

Para tener una visión rápida y sumaria de la estructura política, económica y social del lugar donde se efectuará el proceso de planeación, se utiliza el análisis regional.

De este modo, entendemos que los programas o proyectos de desarrollo regional responderán a las demandas del área donde se originan, zonas que casi siempre están en la zaga del crecimiento económico de un país. Por un lado, los proyectos de desarrollo regional están planeados para hacer un mejor uso de los recursos humanos, naturales y financieros del área, y por otro, para alentar la integración de grupos aislados a la prosperidad económica. Para que sean efectivos, los programas de desarrollo regional deben enviar la actividad económica de los centros de producción existentes hacia regiones seleccionadas para el desarrollo.

La sola elaboración de un plan, programa o proyecto de desarrollo no resolverá los problemas estructurales de un país, pero puede ser el punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar resultados, ya que la planeación nacional incluye objetivos nacionales, estatales, regionales y municipales, y los instrumentos o mecanismos para alcanzarlos.

En México se ha adoptado una planeación compatible con normas constitucionales, políticas y jurídicas sobre las que se asienta la vida pública del país (ley de planeación). Para ésto, son, y siguen siendo, necesarias reformas en varios aspectos del orden jurídico, económico y social, de manera que la planeación quede encuadrada dentro del sistema político vigente.

De todo lo anterior, se desprende que la adopción de la planeación como principal instrumento para inducir al cambio, se hará mediante el SNPD, donde se incorporarán por un lado, las demandas y aspiraciones de los diferentes grupos de la sociedad, y se conciliarán los intereses para beneficio de las mayorías. Todo esto como resultado de una voluntad nacional que aspire al logro del desarrollo integral y equilibrado del país.

En suma, la planificación democrática, incorpora al individuo, como integrante de un grupo y de una comunidad, a la consecución de una sociedad más equilibrada, entre grupos sociales y regiones, y entre desarrollo urbano y rural.

Para lograr lo anterior, el SNPD cuenta con instrumentos como los COPLADES y COPLADEMUS, que son las mínimas expresiones donde se incorporan las demandas sociales con las demandas de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

De esta manera, para impulsar el desarrollo integral y equilibrado de una región, que puede ser un Estado, debemos empezar por procurar la coordinación de esfuerzos de los municipios que lo conforman, (puede ser mediante microregiones formadas por varios municipios). Y para que esto se dé de manera sencilla y organizada, se propone el desarrollo integral microregional.

Por último, es importante que en toda la población del país, exista una conciencia de desarrollo nacional, para que se logre una integración coherente de las demandas nacionales y éstas puedan solucionarse a través de la planeación para lograr el desarrollo integral y equilibrado del país. Esta conciencia de desarrollo nacional, se demostrará en el esfuerzo que cada habitante haga en el desempeño de su labor, sea cual fuere.

Plan de desarrollo propuesto, parte de las necesidades manifestadas en cada una de las localidades de la microregión, que al ser ordenadas y jerarquizadas conforme a las prioridades y estrategias del desarrollo de los municipios, buscan el mejor aprovechamiento de sus recursos. Con ello se da el primer paso de una programación de "abajo hacia arriba", que a su vez requiere del examen y depuración por parte de los H. Ayuntamientos involucrados, para que con el conocimiento directo y continuo de los problemas que aquejan a las diversas comunidades de los municipios, se hagan las modificaciones correspondientes. Al mismo tiempo, debe hacerse participar a las dependencias ejecutoras, ya que ellas darán la factibilidad técnica para definir la programación de acciones e inversiones en los municipios.

De esta manera, hay que ubicar estas propuestas preliminares dentro de los diversos programas o fuentes de financiamiento de la inversión pública (tales como CUD, PIDER, PRONAL, COTEPER), y proceder con prontitud a la integración o complementación de los respectivos estudios técnicos.

El procedimiento anterior quedaría bajo la responsabilidad del Gobierno del Estado el que, a su vez, se apoyaría internamente en la Secretaría de Programación del Gobierno del Estado, cuyo titular juega el papel de coordinar el COPLADEG. Dentro de la Secretaría el apoyo técnico podría recaer en su Dirección Coordinadora de Inversiones (DICI).

Partiendo de la responsabilidad que tiene el COPLADEG dentro de la programación y ejecución de acciones e inversiones a nivel regional y municipal, resulta necesario que dentro del mismo se lleve a cabo el análisis final de este tipo de programas o planes de desarrollo socio-económico, para ello existen ya las directrices correspondientes, representadas por los Subcomités Regionales, los cuales se deben establecer a la brevedad posible, pues así podría avanzar en este proceso de programación, tomando en cuenta los planteamientos de los habitantes de las comunidades y,

al mismo tiempo, disponiendo de un marco general de referencia y de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, así como de las directrices y orientaciones que marca el Presidente del COPLADEG, el C. gobernador del Estado.

Se requiere que se facilite la coordinación de las acciones que serían llevadas a cabo en el Plan Operativo, mediante el apoyo de los instrumentos que ofrece el COPLADEG, y con ello lograr también el decisivo apoyo político del C. Gobernador del Estado.

Debe contarse con el apoyo y participación absoluta, tanto del coordinador del COPLADEG (Secretario de Programación), como del Secretario Técnico (Delegado Regional de la SPP), que en forma organizada, harían viable la participación y apoyo de las distintas dependencias federales y estatales ejecutoras del programa que se propone. Al mismo tiempo se requerirá que oportunamente se conozcan las autorizaciones presupuestales concedidas para el desarrollo de este plan, ya que solamente así se podrá facilitar la coordinación operativa del mismo, en niveles municipal y local.

Para avanzar sustancialmente en el plazo operativo local, se considera conveniente responsabilizar y delegar a cada H. Ayuntamiento de la microregión, una mayor coparticipación en este tipo de coordinación, lo cual implicaría la necesidad de dotarlos de recursos presupuestales suficientes para que funcione, en cada municipio un grupo técnico, que previamente deberán recibir una capacitación que les permita realizar con eficiencia sus atribuciones. Esta capacitación correrá a cargo de técnicos especializados ya sea de la Secretaría de Programación del Gobierno del Estado o de alguna otra dependencia. A su vez, el Ayuntamiento y su grupo técnico con la DICI, y a través de ésta, con el COPLADEG, con el propósito de plantear los principales problemas o situación que impida la aplicación del programa de inversiones autorizado.

La importante función que se confiere a los Ayuntamientos estaría también apoyada por el Coordinador Regional de la DICI.

Tan importante como la coordinación que se logre a través de las autoridades municipales, en la participación de los propios beneficiarios del programa. Se requerirá, por tanto, que los ayuntamientos propicien la aplicación de mecanismos o sistemas de promoción que interesen a los habitantes de los municipios en la programación, construcción y aprovechamiento de aquellas obras que les sean más necesarias (actualmente existen los foros de consulta popular).

Dicha modalidad en los mecanismos de promoción proporcionará ventajas considerables en la organización de los habitantes de las comunidades, tanto para la construcción de obras como para su posterior utilización.

Una vez autorizadas las diferentes obras planteadas en los programas

municipales de inversiones, existe la necesidad de que los H. Ayuntamientos, apoyados en el grupo técnico propuesto y con la participación de los habitantes de las comunidades, estructuren un mecanismo de control y seguimiento, que no necesariamente duplicaría al que cada dependencia lleva a cabo sino que, al contrario, podría nutrirse del mismo, pero dándole un enfoque de conjunto. Esto requiere que los ayuntamientos tengan facilidades de acceso a las fuentes primarias de información de las dependencias ejecutoras.

Según los resultados obtenidos, es posible que haya necesidad de establecer caminos en la estrategia de desarrollo municipal, por lo que se requerirá revisar los logros y problemas, para en caso de que sea necesaria una modificación, sea mediante el planteamiento de nuevas obras y acciones.

Este procedimiento coadyuvará a la obtención del objetivo de la programación municipal, que es el de capacitar en forma práctica a los diversos Ayuntamientos del Estado, para que lleven a cabo la programación y coordinación de las inversiones que más contribuyen al desarrollo de la microregión.

BIBLIOGRAFIA

- 1.— CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA, Luis Angeles, Ediciones El Caballito, México, 1978.
- 2.— INVESTIGACION ECONOMICA NACIONAL, Bancomer, México, 1976.
- 3.— ESTADO DE GUANAJUATO, Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., Fideicomiso para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito Agrícola, México, 1980.
- 4.— LA DIVISION ECONOMICA REGIONAL DE MEXICO, Bassols B., Angel, UNAM, México, 1976.
- 5.— DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL, Barkin, David y King, Timothy, Editorial Siglo XXI, México, 1978.
- 6.— CD. MANUEL DOBLADO, Carpeta de Información Básica para la Planeación del Desarrollo Municipal, S.P.P. Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1982.
- 7.— CUERAMARO, Carpeta de Información Básica para la Planeación del Desarrollo Municipal, S.P.P. Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1982.
- 8.— PENJAMO, Carpeta de Información Básica para la Planeación del Desarrollo Municipal, S.P.P. Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1982.
- 9.— PURISIMA DEL RINCON, Carpeta de Información Básica para la Planeación del Desarrollo Municipal, S.P.P. Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1982.

- 10.— SAN FRANCISCO DEL RINCON, Carpeta de Información Básica para la Planeación del Desarrollo Municipal, S.P.P. Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1982.
- 11.— ENSAYO ANALITICO METODOLOGICO DE PLANIFICACION INTERREGIONAL EN MEXICO, Carrillo Arronte, Ricardo, F.C.E., México, 1973.
- 12.— REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, Carrillo Castro, Alejandro.
- 13.— CURSO DE POLITICA ECONOMICA Y PLANEACION ESTATAL, C.E.C.A.D.E., S.P.P., Guanajuato, México, 1983.
- 14.— INTRODUCCION A LA ECONOMIA POLITICA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL, Ceceña Cervantes, J. Luis, F.C.E., México, 1975.
- 15.— ADMINISTRACION REGIONAL EN AMERICA LATINA, C.L.A.D., Ediciones SIAP., Buenos Aires, Argentina, 1976.
- 16.— CONVENIO UNICO DE DESARROLLO COPLADEG. Guanajuato, México, 1983.
- 17.— GUANAJUATO, De la Madrid Hurtado, Miguel, Coordinación General de Documentación y Análisis, P.R.I., México, 1982.
- 18.— DIARIO OFICIAL, Tomo CCCLVIII. No. 21, Mayo 31 1983, México.
- 19.— BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO, Flores de la Peña, Horacio y otros, Editorial Siglo XXI, México, 1980.
- 20.— LA VERTIENTE REGIONAL DE PLANEACION, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, Abril-Septiembre 10-11, México, 1984.
- 21.— MUNICIPIO LIBRE Y DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, octubre-marzo 12-13, México, 1984.
- 22.— GEOGRAFIA LOCAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Guanajuato, México, 1904.
- 23.— PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y CIENCIAS SOCIALES, Gioja, Rolando I., Editorial Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1979.

- 24.— GLOSARIO DE TERMINOS ADMINISTRATIVOS, Colección: Guías Técnicas. Serie: Organización y Métodos, Número 11, Presidencia de la República, México, 1982.
- 25.— DESCRIPCION DEL SISTEMA GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Gobierno del Estado, Secretaría de Programación y Presupuesto Estatal, Guanajuato, México, 1982.
- 26.— PROPUESTA DE INVERSION 1984-1985 POR MUNICIPIO, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato. México, 1984.
- 27.— LA DEMOCRACIA EN MEXICO, Pablo González Casanova, México, Editorial Era, 1979.
- 28.— PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO, Hagen, E.E., F.C.E., México, 1965.
- 29.— DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION, ILPES, Editorial Siglo XXI, México, 1979.
- 30.— DESAFIO MUNICIPAL, I.P.O.N.A.P., I.E.P.E.S., I.C.A.P., P.R.I., México, 1982.
- 31.— ENSAYOS SOBRE PLANIFICACION REGIONAL, ILPES, Editorial Siglo XXI, México, 1979.
- 32.— GUIA PARA LA PRESENTACION DE PROYECTOS, ILPES, Editorial Siglo XXI, México, 1979.
- 33.— INFORMACION ESTADISTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1983, Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Programación y Presupuesto del Estado, Guanajuato, México, 1983.
- 34.— MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, Tomo No. 5, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- 35.— GEOGRAFIA MODERNA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Izaguirre M., Miguel, Ediciones del Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 1979.
- 36.— POLOS Y CENTROS DE CRECIMIENTO EN LA PLANIFICACION REGIONAL, R. Kuklinski, Antoni, F.C.S., México, 1977.

- 37.— PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, Martner, Gonzalo, Editorial Siglo XXI, México, 1979.
- 38.— MEMORIA DEL COLOQUIO SOBRE PLANIFICACION REGIONAL, UNAM, México, 1972.
- 39.— PLANIFICACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Molina L., Guillermo, UNAM, México, 1979.
- 40.— PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., México, 1983.
- 41.— ANALISIS REGIONAL, L. Needleman, Editorial Tecnos, España, 1972.
- 42.— BREVE ANALISIS DEL PERIODO 1960-1980, EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, Robles G., Heliodoro, Secretaría de Programación y Presupuesto del Estado, Guanajuato, México, 1981.
- 43.— MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL, Secretaría de la Presidencia, México, 1979.
- 44.— GUANAJUATO, CERROS Y BAJIOS TESTIGOS DE LA HISTORIA, S.E.P., Edición Experimental, México, 1982.
- 45.— PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE CD. MANUEL DOBLADO, S.P.P., Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1983.
- 46.— PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE CUERAMARO, S.P.P., Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1983.
- 47.— PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE PENJAMO, S.P.P., Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1983.
- 48.— PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE PURISIMA DEL RINCON, S.P.P., Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1983.
- 49.— PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE SAN FRANCISCO DEL RINCON, S.P.P., Estatal, COPLADEG, Guanajuato, México, 1983.
- 50.— INFORMACION ECONOMICA Y SOCIAL BASICA, S.P.P., Vol. 2, México, 1982.

- 51.— MANUAL UNICO DE OPERACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL, S.P.P., Subsecretaría de Desarrollo Regional, Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, México, Enero, 1984.
- 52.— REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.P.P.,S.P.P., Dirección de Difusión y Relaciones Públicas, México, 1980.
- 53.— SINTESIS GEOGRAFICA DE GUANAJUATO, S.P.P., México, 1980.
- 54.— SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA, Principios y Organización, S.P.P., México, 1984.
- 55.— X CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA 1980, EL ESTADO DE GUANAJUATO, S.P.P., 2 vols., Tomo 11, México, 1984.
- 56.— PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO, Solís, Leopoldo, Editorial Siglo XXI, México, 1979.
- 57.— EL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA, EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS, Stohr, Walter B., Ediciones SIAP, Buenos Aires, Argentina, 1972.
- 58.— POLITICA ECONOMICA REGIONAL, Stilwell, Frank, Mc. Millan-Vicens-Vives, España, 1977.
- 59.— LA PLANEACION DEL DESARROLLO, Tinbergen, J., F.C.E., México, 1974.
- 60.— POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA, Tjerk Franken y Otros, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1973.
- 61.— EL ESTADO DE GUANAJUATO, Vargas, Fulgencio, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México, 1955.
- 62.— ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO, Enrique Velasco Ibarra y Otros, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1970.
- 63.— PLANIFICACION DEL DESARROLLO, Waterston, Albert, F.C.E., México, 1969.